



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

FORO

SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD

Volumen 9, Números 1 y 2, 2018

Número especial

Delitos contra la vida silvestre

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

FORO SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD

Volumen 9, Números 1 y 2, 2018

Editor invitado

TED LEGGETT

Número especial

Delitos contra la vida silvestre



NACIONES UNIDAS

Viena, 2019

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
eISBN 978-92-1-004169-0
ISSN 1020-9263
eISSN 2414-2972

Las opiniones expresadas en los artículos que se publican en el *Foro sobre el Delito y la Sociedad* son de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por la Secretaría de las Naciones Unidas acerca de la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni acerca del trazado de sus fronteras o límites.

© Naciones Unidas, 2019. Reservados todos los derechos a nivel mundial.

Para reproducir el presente documento debe solicitarse autorización al/a la Secretario/a de la Junta de Publicaciones a través de la siguiente dirección: Secretary of the Publications Board, United Nations Headquarters, New York, N.Y. 10017, Estados Unidos de América; o del formulario de contacto con la Junta en el sitio web de las Naciones Unidas: www.un.org/en/aboutun/copyright/contactform.asp?address=1. Los Gobiernos y las instituciones públicas podrán reproducir el presente documento sin necesidad de solicitar autorización, pero se ruega que mencionen la fuente y que se lo comuniquen a las Naciones Unidas.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

PREFACIO

El *Foro sobre el Delito y la Sociedad* es una publicación para la venta de las Naciones Unidas editada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cuya sede está en Viena. Se publica en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

En el *Foro* se presentan artículos orientados hacia la formulación de políticas en materia de prevención del delito y justicia penal. Se presta especial atención a las tendencias y prácticas de la justicia penal que tienen particular relevancia para la comunidad internacional.

El presente número del *Foro* está consagrado al tema de los delitos contra la vida silvestre. Este es el décimo número del *Foro* que se publica y distribuye a un gran número de lectores muy variados. Los números anteriores del *Foro* están disponibles en el sitio web de la UNODC (www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Forum-on-Crime-and-Society.html).

Todos los artículos incluidos en el presente número del *Foro* reflejan las opiniones personales de sus respectivos autores y no deben interpretarse como una expresión de las opiniones o posiciones oficiales de las instituciones que esos autores representan.

Existe una tensión inherente entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. A medida que crece el consumo mundial también aumenta, inevitablemente, la presión a la que sometemos a nuestro planeta. El desarrollo sostenible representa un difícil equilibrio entre nuestro deseo colectivo de poner fin a la pobreza y nuestra necesidad de hacer que la Tierra siga siendo habitable. Como ilustran los artículos del presente volumen, este equilibrio solo puede alcanzarse cuando las consideraciones en materia de desarrollo y conservación se concilian de manera sensata.

En el primer artículo del presente número se examinan las razones por las que un cazador furtivo podría decidir apretar el gatillo. Comprender esa motivación es muy importante, pues el comercio ilícito de fauna y flora silvestres es distinto a otros mercados ilícitos, como el del tráfico de drogas. En la mayoría de las formas de contrabando, el daño social conexo se produce cuando la mercancía se utiliza en el mercado de destino. Con la fauna y flora silvestres ocurre lo contrario: el daño se produce cuando el animal o vegetal se extrae en su lugar de origen. Las entrevistas con cazadores furtivos y miembros de las comunidades en la República Centroafricana revelaron que el precio del

marfil en China era solo una de las diversas razones por las que un cazador podría optar por disparar a un elefante. Para la población local, la carne podría tener más valor que el marfil, y algunos cazadores furtivos podrían estar más motivados por la tradición que por las ganancias.

En el otro extremo de la cadena de tráfico, las investigaciones de la Wildlife Justice Commission han arrojado una luz sin precedentes sobre el significativo, si bien apenas reconocido, mercado del cuerno de rinoceronte en la población de Nhi Khe, cerca de Hanói (Viet Nam), orientado a los turistas interesados principalmente en objetos ornamentales más que medicinales. A partir de un estudio de los precios de venta realizado sobre el terreno, los investigadores determinaron que el precio medio del cuerno de rinoceronte era muy inferior al que se solía comunicar; es decir, alcanzaba unos 26.000 dólares de los Estados Unidos por kilogramo, frente a los 60.000 dólares que con frecuencia se citaban. No queda claro si esta diferencia representa una tendencia a la baja en el precio del cuerno o si simplemente es producto de declaraciones exageradas formuladas en el pasado. Si se trata de esto último, es motivo de preocupación, pues, como se ha argumentado en otros foros, los valores exagerados pueden, efectivamente, brindar un incentivo para cometer más delitos contra la vida silvestre. Sin embargo, los investigadores también observaron un nuevo descenso de los precios en el transcurso de 26 meses, hasta alcanzar unos 18.000 dólares, lo que podría indicar que la oferta quizás haya superado la demanda. Esto podría ser una buena noticia para los rinocerontes, al menos a corto plazo.

En un artículo centrado en la constante lucha en materia de políticas dentro de la comunidad dedicada a la protección de la vida silvestre, Vanda Felbab-Brown resume algunas de las conclusiones presentadas en su libro *The Extinction Market: Wildlife Trafficking and How to Combat It*, recientemente publicado. La autora describe tres grupos distintos de ecologistas, cuyos enfoques de la protección de la vida silvestre parecen irremediablemente opuestos. Los activistas de los derechos de los animales abogan por un enfoque directamente prohibicionista: prohibir, simplemente, el comercio de especies silvestres. Un colectivo contrario argumenta que las especies silvestres amenazadas no sobrevivirán si no sirven a ninguna finalidad económica y que un comercio internacional regulado es esencial para la conservación. Un tercer grupo otorga prioridad al empoderamiento de las comunidades locales y rechaza lo que considera la dimensión neocolonial del discurso sobre la protección de la vida silvestre. Felbab-Brown sostiene que, como en el caso de las drogas ilícitas, el enfoque correcto que cabe adoptar en materia de políticas depende del contexto. No puede haber ningún atajo para comprender la dinámica particular de cada una de las corrientes de tráfico ilícito de fauna y flora silvestres, y el pragmatismo debe prevalecer

sobre la ideología si queremos albergar alguna esperanza de preservar las especies vulnerables.

Como se indicó en la publicación de la UNODC titulada *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species*, de 2016, el comercio ilícito podría reducirse si cada país prohibiera, con arreglo a su derecho interno, la posesión de especies de fauna y flora silvestres que hayan sido objeto de extracción o comercio ilegales en cualquier lugar del mundo*. Esta idea emana del enfoque adoptado por los Estados Unidos de conformidad con la denominada Ley Lacey. En su artículo para el presente número, los investigadores jurídicos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza examinan la legislación desde una perspectiva internacional y exploran las repercusiones de la ley de los Estados Unidos y la posibilidad de que otros países puedan adaptarla a sus propios ordenamientos jurídicos. Los autores llegan a la conclusión de que la Ley Lacey puede utilizarse como modelo para la legislación en distintas jurisdicciones y constituir un medio eficaz para combatir el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres mediante esfuerzos concertados a nivel mundial.

En el último artículo se examina una situación en la que la legislación inspirada en la Ley Lacey podría haber evitado una catástrofe ecológica: la reciente extracción, en África Occidental, de miles de toneladas de una especie de madera de construcción importante para el medio ambiente. A falta de leyes como la Ley Lacey, este recurso, aunque exportado ilícitamente, se importó legalmente. En el artículo se ofrece un estudio monográfico de las tremendas dificultades que afrontan muchos países en desarrollo para extraer recursos de manera lícita y equitativa. Dado que por ahora es previsible que las economías de los países en desarrollo sigan basándose en la extracción de recursos naturales, la gestión del proceso de extracción determinará profundamente la manera en que esas economías se desarrollen. Y como esos países son pobres, necesitarán asistencia internacional para regular la extracción.

En todos los artículos del presente volumen se reconoce el carácter inherentemente internacional de la protección del medio ambiente. La protección de nuestro planeta requiere, quizá más que ninguna otra cuestión, la adopción de medidas que trasciendan la soberanía nacional y que podrían contradecir los esfuerzos individuales a corto plazo para maximizar la utilidad. Por este motivo, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales seguirán desempeñando un papel importante en la mediación, la supervisión y la aplicación de los acuerdos de protección del medio ambiente.

*Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.XI.9, pág. 11.

Política editorial y directrices de presentación de textos para la publicación

La Junta Editorial invita a académicos y expertos de todo el mundo a contribuir al *Foro* con artículos sobre cuestiones criminológicas y sociojurídicas. Los artículos presentados para la publicación tienen que ser originales. Es decir, no deben haber sido publicados en ningún otro lugar. Para ser considerados para la publicación, los textos no deben exceder de 6.000 palabras. Deben presentarse en formato electrónico y, de preferencia, también en papel, e ir acompañados del *curriculum vitae* del autor y de un resumen.

Todo texto, revisión o correspondencia debe dirigirse al/a la Editor/a Gerente del *Foro*, ya sea por correo (Subdivisión de Análisis de Políticas e Investigación, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Centro Internacional de Viena, apartado postal 500, 1400 Viena, Austria), o por correo electrónico (unodc-globaltipreport@un.org).

Ted Leggett

Oficial de Investigación, Sección de Investigación sobre la Delincuencia
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Las motivaciones de los cazadores furtivos de elefantes en la República Centroafricana <i>Ted Leggett y João Salgueiro</i>	1
El comercio ilícito de cuerno de rinoceronte en Nhi Khe (Viet Nam) <i>Sarah Stoner, Pauline Verheij y Mickey Jun Wu</i>	19
Conciliar enfoques opuestos en materia de políticas sobre delitos contra la vida silvestre <i>Vanda Felbab-Brown</i>	29
La Ley Lacey como modelo para la legislación sobre el comercio de especies silvestres <i>Lydia Slobodian y Ariadni Chatziantoniou</i>	49
El rápido aumento del tráfico de palisandro en África Occidental <i>Ted Leggett</i>	79

LAS MOTIVACIONES DE LOS CAZADORES FURTIVOS DE ELEFANTES EN LA REPÚBLICA CENTROAFRICANA

Ted Leggett* y João Salgueiro**

Resumen

¿Por qué decide un cazador furtivo apretar el gatillo? Comprender esa motivación es muy importante, pues el comercio ilegal de fauna y flora silvestres es distinto a otros mercados ilícitos, como el del tráfico de drogas. En la mayoría de las formas de contrabando, el daño social conexo se produce cuando la mercancía se utiliza en el mercado de destino. Con la fauna y flora silvestres ocurre lo contrario: el daño se produce cuando el animal o vegetal se extrae en su lugar de origen. Las entrevistas con cazadores furtivos y miembros de las comunidades en la República Centroafricana revelan que el precio del marfil en los mercados de destino es solo una de las diversas razones por las que un cazador podría optar por disparar a un elefante. Para la población local, la carne podría tener más valor que el marfil, y algunos cazadores furtivos podrían estar más motivados por la tradición que por las ganancias. Esta dinámica debería fundamentar la formulación de las estrategias para la protección de elefantes.

Palabras clave: elefante, marfil, caza furtiva, conservación, República Centroafricana

Introducción

El tráfico de fauna y flora silvestres es distinto al de otras formas de contrabando. En la mayoría de los mercados delictivos, el daño causado por el tráfico ilícito solo se produce cuando el artículo de contrabando llega hasta su consumidor final. En cambio, el principal daño causado por el tráfico de fauna y flora silvestres ocurre cuando se obtiene el artículo de contrabando. Las estrategias destinadas a reducir los delitos contra la vida silvestre deberían tener en cuenta esta diferencia.

Por ejemplo, el narcotráfico es ilegal debido a los efectos perjudiciales que el consumo de drogas tiene para los usuarios finales. Si bien se adoptan medidas

*Oficial de Investigación, Sección de Investigación sobre la Delincuencia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

**Consultor independiente sobre el tráfico de especies silvestres.

a fin de prevenir el cultivo ilícito para la producción de drogas, la producción de drogas propiamente dicha suele ser inofensiva si estas nunca se llegan a consumir. La situación con respecto a la fauna y flora silvestres es justamente la contraria. Una vez que las especies silvestres se han extraído ilícitamente, el daño ya se ha causado, independientemente de lo que ocurra más tarde en el mercado.

A pesar de lo anterior, se ha prestado mucha atención internacional a medidas posteriores como la interceptación y la reducción de la demanda. Esto obedece en parte a que los países con más capacidad para hacer frente al problema no son los principales países de origen y, por lo tanto, no pueden actuar directamente para poner fin al furtivismo. En lugar de ello, se ven obligados a actuar por medio de países con mucha menos capacidad, por ejemplo, financiando programas de capacitación para guardabosques. Como la repercusión de esa asistencia es difícil de medir, los esfuerzos a menudo se concentran en intervenciones menos directas. Por ejemplo, el Plan de Acción de la Unión Europea contra el Tráfico de Especies Silvestres articula 30 medidas, de las cuales entre 3 y 8 podrían repercutir directamente sobre el furtivismo¹.

El énfasis en la interceptación y la reducción de la demanda tiene sentido si con esas medidas se facilita el cumplimiento del objetivo final: la protección de las especies amenazadas. Aunque a veces se rescatan y repatrian animales y plantas vivos, en la mayoría de los casos la interceptación no impide directamente el daño que la ley tenía por objeto evitar. Más bien, la idea generalizada es que, si se incauta una cantidad suficiente de artículos de contrabando y se encarcela a un número suficiente de traficantes, se disuadirá a los delincuentes de participar en el mercado. De manera análoga, a menudo se espera que la demanda pueda reducirse hasta el punto en que ya no suponga una amenaza importante para las especies pertinentes. En ambos casos, el objetivo es reducir los incentivos para quienes aprietan el gatillo. Que ese enfoque tenga o no sentido depende en gran medida de las características concretas del mercado de que se trate.

Desde que se prohibió el comercio internacional de marfil de elefante africano en 1989, la comunidad internacional de organismos encargados de hacer cumplir la ley ha cooperado para hacer frente al mercado ilícito. Han sido incautadas y destruidas enormes cantidades de marfil, en gran parte por países que no son ni fuente ni destino del marfil ilícito. Además, muchos

¹ En particular, las medidas 4 y 5 se refieren directamente a las comunidades que viven en hábitats silvestres. En la medida 25 se hace referencia al refuerzo de las capacidades de hacer cumplir la ley, también en los países de origen, y las medidas 26 a 30 podrían, en diverso grado, repercutir sobre las medidas locales. Véase el Plan de Acción de la Unión Europea contra el Tráfico de Especies Silvestres (COM (2016) 87 final).

mercados de destino han endurecido su reglamentación para reducir la demanda. Ese enfoque da por hecho que, al destruirse el mercado, los incentivos para disparar a los elefantes también se verán desbaratados.

Ese supuesto es, no obstante, problemático, dada la pobreza de muchas comunidades que circundan el área de distribución del elefante. Las balas son baratas y abundantes y, a menos que haya otras medidas que disuadan de apretar el gatillo, cuesta imaginar un precio a partir del cual la caza furtiva de elefantes se volvería económicamente irracional. Además, puede haber otras razones para la caza furtiva de elefantes, como los conflictos con asentamientos humanos, las tradiciones en materia de caza y la demanda local de carne de elefante.

El presente estudio se diseñó con objeto de entender mejor a quienes tomaban las decisiones sobre las que los ecologistas trataban de influir: los cazadores furtivos. A partir de una serie de entrevistas semiestructuradas, se examinaron las vidas y motivaciones de los cazadores furtivos que vivían en la periferia de la Zona del Proyecto Chinko, en la región oriental de la República Centroafricana. En los tres últimos decenios, la población elefantina de la República Centroafricana ha ido menguando, desde unos 20.000 elefantes (en 1998) hasta unos 2.000, y en la última estimación correspondiente a la Zona del Proyecto Chinko se cifró en 120 elefantes². Esta pérdida obedece en gran parte a la caza furtiva.

Dado el aislamiento de la zona, los cazadores furtivos de elefantes pueden identificarse como tales sin que eso suponga un gran riesgo para ellos, sobre todo si hablan de manera retrospectiva. Durante 60 días en la primavera de 2015, y con ayuda de un traductor, el coautor J. Salgueiro entrevistó en diversas localidades a 19 cazadores furtivos confesos, todos ellos varones, de edades comprendidas entre los 23 y los 76 años, así como a un grupo de discusión comunitario. Los entrevistados fueron seleccionados en encuentros públicos en una serie de localidades distribuidas a lo largo de más de 1.000 km. A continuación se describen los resultados de esa investigación.

La caza furtiva de elefantes en la Zona del Proyecto Chinko

El Proyecto Chinko se estableció en 2013 y obtuvo un mandato gubernamental para gestionar de manera sostenible cuatro antiguos complejos de caza que hoy en día comprenden la Reserva Natural de Chinko. A finales de 2014,

²Sobre la base de los estudios documentados en la African Elephant Database (la base de datos sobre el elefante africano), que puede consultarse en el siguiente enlace: www.elephantdatabase.org.

el Proyecto Chinko se sumó a la African Parks Network, organización no gubernamental internacional que asume la responsabilidad de gestionar zonas silvestres que necesitan rehabilitación. La reserva abarca unos 19.000 km² en la parte meridional de la cuenca hidrográfica del río Chinko, principalmente en la prefectura de Mbomou, una zona de baja densidad demográfica en la región oriental del país, cerca del “polo de inaccesibilidad”³ africano en Obo. Este punto, al que no se puede acceder por carretera, se encuentra a unos 800 km de Bangui, la capital de la República Centroafricana, el centro urbano importante más cercano.

Cerca de la Zona del Proyecto Chinko hay pocos asentamientos humanos permanentes, por diversas razones. Desde su independencia, la República Centroafricana ha sido un país pobre y asolado por conflictos, y el desarrollo de la infraestructura en la parte oriental del país es deficiente. La Zona del Proyecto Chinko se encuentra cerca de las fronteras con otras zonas de conflicto: Sudán del Sur y el noreste de la República Democrática del Congo.

El Sudán está situado al norte e, históricamente, ha obtenido esclavos del territorio que ahora ocupa la región oriental de la República Centroafricana⁴. La zona también se ve afectada por las moscas tsé-tsé, portadoras del parásito que provoca la tripanosomiasis animal o nagana, por lo que la zona resulta poco atractiva para los pastores que practican la trashumancia en la región.

Los elefantes son una especie protegida en la República Centroafricana y, por lo tanto, toda caza de dicho animal se considera furtiva. Sin embargo, la Zona del Proyecto Chinko es, desde hace mucho, objeto de cazadores furtivos, y todas las personas entrevistadas se quejaron de que la cantidad de especies silvestres iba menguando con el paso del tiempo. La población local culpa en gran medida de la pérdida a los cazadores furtivos extranjeros, que pueden clasificarse en al menos tres categorías distintas:

- Cazadores sudaneses profesionales dedicados a la caza furtiva de elefantes. Originarios al parecer de un largo linaje de cazadores, vienen irrumpiendo en la zona desde hace decenios, pero están especialmente activos desde los años setenta, y llevan consigo armas automáticas desde los años noventa.

³El término geográfico “polo de inaccesibilidad continental” hace referencia a la zona más remota de un determinado continente, normalmente definida a partir de la distancia que separa esa zona del litoral más cercano, pero a veces teniendo en cuenta otros factores.

⁴R. S. O’Fahey, “Slavery and the slave trade in Dar Fur”, *Journal of African History*, vol. 14, núm. 1 (1973), págs. 29 a 43.

- Ganaderos de la etnia fulani, del enclave sudanés de Kafia Kingi en Sudán del Sur, que cada vez han ido trasladando más su ganado a través de la zona y cazan furtivamente para subsistir y obtener beneficios.
- El Ejército de Resistencia del Señor (ERS), que opera en la zona y al que su líder, Joseph Kony, ha encomendado obtener marfil.

Cazadores furtivos tradicionales sudaneses

Los cazadores furtivos tradicionales sudaneses han sido documentados recientemente en los informes del Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana de las Naciones Unidas. En mayo de 2015, el Grupo observó la presencia de dos grupos de unos 200 cazadores furtivos sudaneses en la región oriental de la República Centroafricana. Tras establecer un campamento de base, parece ser que los grupos se dividieron en partidas más pequeñas, de entre 20 y 30 hombres. El Grupo los describió de la siguiente manera: “Al parecer, los cazadores furtivos sudaneses son experimentados, están bien armados (principalmente con fusiles de asalto de tipo Kaláshnikov...) y son temidos por las comunidades locales y por otros grupos armados”, y señaló asimismo que se les conocía por haber atacado a grupos del ERS a fin de obtener artículos previamente saqueados⁵.

Según afirmó un participante en el grupo de discusión comunitario organizado en Fode:

Se dedican a esto desde hace años. Llevan viniendo a esta zona desde mucho antes de que lo hicieran nuestros ancestros. No saben hacer otra cosa para ganarse la vida, ¡así que no van a rendirse!

Un anciano de Dembia que se había dedicado a la caza furtiva relató la manera en que operaban los grupos:

Los sudaneses entran y salen a partir de la Reserva Natural de Zemongo. Utilizan Chinko y Bahr el Ghazal como principales puntos de entrada y salida. Suelen llegar a la República Centroafricana en diciembre y marcharse en abril. Todos los años, los cazadores furtivos son las mismas personas. Llegan juntos en un grupo grande y luego, una vez en la República Centroafricana, se dividen en grupos de 8 a 12 personas. Los que están

⁵ Informe final del Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana, cuyo mandato se prorrogó en virtud de la resolución 2196 (2015) del Consejo de Seguridad (S/2015/936), párr. 112, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/936&Lang=S.

sobre el terreno jamás denunciarán al pez gordo que se encuentra en el Sudán. Lo han barrido todo. Si se detiene a los cazadores furtivos sudaneses, todos los animales regresarán.

Un cazador furtivo de mediana edad originario de Rafai, que afirmó haber matado a unos 500 elefantes en sus 17 años de carrera, comentó lo siguiente:

Los sudaneses usaron arco y lanza hasta finales de los ochenta, y luego empezaron a utilizar fusiles de asalto AK-47.

Más tarde, uno de sus vecinos confirmó de forma independiente esa observación:

Por entonces [los años ochenta], los sudaneses aún utilizaban lanzas para cazar elefantes. Actualmente quedan muy pocas especies silvestres. Los sudaneses se las han llevado todas.

Un hombre de Rafai, que afirmó haber matado a más de 50 elefantes durante los 13 años en que se dedicó a la caza furtiva, contó lo siguiente:

A finales de los años noventa observé un descenso en el número de elefantes, a medida que el número de cazadores furtivos sudaneses empezaba a ser elevado. De encontrarme, de media, con un ejemplar por mes, pasé a encontrarme con uno cada tres o cinco meses. Los sudaneses no solo se dedicaban a la caza furtiva; si te encontraban, te robaban todo (comida, munición, marfil y carne) y, al final, hasta te ataban. Venían en grupos de diez hombres, bien armados con AK-47 y una gran cantidad de munición.

Otro cazador furtivo de Rafai, al comparar a los sudaneses con el ERS, cuyos combatientes se interesaban principalmente por alimentos y fusiles, se refirió a la predilección de los sudaneses por mantenerse a la espera de otros cazadores furtivos:

Los sudaneses te esperaban en los puntos de salida: Agoumar, Banima y Madabazouma.

Un cazador furtivo de Bakouma comparó a los sudaneses con la Policía Forestal. A la policía se la podía sobornar, pero:

Si los sudaneses te encuentran en la sabana, lo pierdes todo. Son muchos, vienen en grupos de 10 a 15 hombres, y todos bien armados. Entre 8 y 12 tendrán AK-47 y el resto vendrá con hachas. ¡Si te ven, te dejan sin nada!

Pese a esta enemistad, varios cazadores furtivos comunicaron haber trabajado para sudaneses o haberles vendido marfil en el pasado. En efecto, según los cazadores furtivos, los principales compradores de marfil parecían ser musulmanes procedentes de varios países, entre ellos el Chad, Libia, Malí, Nigeria, el Senegal y el Sudán. También se les señaló como fuente de las armas de fuego y la munición.

En los años ochenta y noventa, muchos “patrones” eran congoleños, pero según parece se les expulsó del país a finales de los noventa. Los comerciantes musulmanes tomaron el relevo hasta que estalló la guerra civil en 2013, y se mantuvieron como principales compradores. Los compradores solían traficar con el marfil a través de sus países de origen de camino hacia los mercados de destino, y los cazadores furtivos entrevistados detallaron las rutas por cada país comprador. Además de comprar marfil, muchos compradores patrocinaban expediciones de caza, para las que prestaban armas, munición y dinero. Varios cazadores furtivos contaron lo siguiente:

La mayoría de los compradores de marfil son congoleños [de la República Democrática del Congo], sudaneses musulmanes y nigerianos.

Después de aquel jefe nigeriano, tuve otro de la República Democrática del Congo y luego uno de la República Centroafricana, un presidente de un tribunal, un prefecto y un subprefecto.

Mi patrón, que era originario del Chad, vivía en Bangassou, pero se marchó durante el conflicto.

El patrón viene hasta una aldea donde la caza de elefantes resulta común. Se queda allí un tiempo hasta elegir al cazador al que quiere prestar su apoyo. Igual que hace un hombre con su esposa. Primero echa un vistazo a todas las mujeres solteras del pueblo y luego elige a la correcta.

Por lo visto, las condiciones de patrocinio negociadas con el patrón variaban, con diversos arreglos respecto de la distribución del marfil y la carne. En algunos casos, el patrocinador recibía todo el marfil, mientras que los cazadores podían quedarse con la carne:

Mi jefe me prestó un [fusil] .427 y me dio municiones y dinero para abastecernos a todos de alimentos. A cambio, tenía que entregarle la mitad de la carne y todos los colmillos.

Cada elefante se repartía de la siguiente manera: un tercio de la carne para cada uno (para el patrón, para mí y para los porteadores). Con respecto al marfil, el patrón me indicaba un precio convenido por kilogramo.

El patrón se quedaba con el 50 % del marfil y una tercera parte de la carne. Normalmente me daba dinero suficiente para cubrir mis alimentos y gastos básicos y los de los porteadores, unos 30.000 francos CFA [aproximadamente 50 dólares de los Estados Unidos] para dos semanas.

Conforme al acuerdo, él [el patrón] mantendría el marfil a un precio fijo ese año y yo me quedaría con la carne.

La carne se repartía a partes iguales: la mitad para mí y la otra mitad para los cinco porteadores. A mí se me pagaba una suma fija de 200.000 a 300.000 francos CFA [entre 375 y 550 dólares, aproximadamente] por cada par de colmillos.

Ganaderos de la etnia fulani: mbororos

Otro grupo distinto de sudaneses que, según se sabe, han accedido a la Zona del Proyecto Chinko y han cazado furtivamente especies silvestres son los ganaderos de la etnia fulani, conocidos como “mbororos”. Estos forman parte de un grupo mayor de fulanis musulmanes cuyos inciertos orígenes se sitúan en una amplia franja de tierra que se extiende por todo el continente, desde África Occidental hasta el Sudán, y con poblaciones en el Camerún, el Chad, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur. Tradicionalmente seminómadas, estos pueblos han tenido que adaptar sus estilos de vida al cambiante clima político⁶.

Como se señaló anteriormente, la Zona del Proyecto Chinko ha quedado al margen de las rutas tradicionales de trashumancia para todos, salvo para los pastores más desesperados, debido al riesgo de nagana. Antiguamente, muchos mbororos tenían acceso a tierras de pastoreo en el Sudán, pero algunos (en especial, los danedjis, que pastoreaban ganado blanco) no. Los mbororos, que mantenían pequeñas explotaciones en torno a Kafia Kingi, pastoreaban su ganado hacia el sur, cruzando la región oriental de la República Centroafricana hasta el mercado de Bangui, y se servían de las tierras de pastoreo libres, pero evitaban las zonas meridionales en las que abundaban las moscas tsetsé.

Por lo general, los rebaños iban precedidos de vigilantes, que iban quemando la sabana a medida que avanzaban. Esa práctica perseguía varios propósitos,

⁶Derrick J. Stenning, “Transhumance, migratory drift, migration: patterns of pastoral Fulani nomadism”, *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, vol. 87, núm. 1 (1957), págs. 57 a 73.

como allanar el camino para el ganado, matar a las serpientes y los parásitos y garantizar un suministro de pasto fresco y joven para los rebaños. También expulsaba las especies silvestres, al exponerlas a las armas de los cazadores.

Ese patrón migratorio ha cambiado radicalmente en los últimos años debido a varios factores. La obtención de la independencia por Sudán del Sur en julio de 2011 desató conflictos a lo largo de las fronteras, y muchas de las granjas de los pastores fueron atacadas por entonces. Sus pérdidas se vieron agravadas por los robos en la República Centroafricana, a medida que se intensificaba la guerra civil y el mercado de Bangui se volvía inaccesible. Como resultado de ello, muchos pastores independientes se vieron obligados a vender su ganado a unos pocos sudaneses poderosos, que amasaban grandes rebaños. Las entrevistas a esos pastores realizadas por el Proyecto Chinko en abril de 2015 revelaron que, según parecía, la mayor parte de los rebaños que atravesaban esa zona era propiedad de tan solo cuatro grandes barones ganaderos.

A comienzos de la década de 2010, el suministro de inmunización de bajo costo o gratuita para el ganado hizo que el pastoreo en las zonas meridionales de la República Centroafricana resultara más atractivo. Los barones volvieron a contratar a los pastores para guiar a los grandes rebaños a través de las rutas migratorias tradicionales, los dotaron de armas y les pagaron un sueldo. Las armas suministradas para defender el ganado podrían destinarse a numerosos usos, y la caza furtiva, uno de ellos, es desde entonces un medio con el que esos empleados subvencionan sus ingresos.

Dada la inestabilidad local, algunos pastores decidieron llevar consigo a sus familias. Los comerciantes, generalmente de origen árabe, también acompañaron a los pastores. El nuevo mercado de destino pasó a ser Nzako, cerca de Bangassou, en una zona de la República Centroafricana situada justo al norte de la frontera con la República Democrática del Congo.

Aunque el conflicto entre estos pastores y la población local dedicada a la agricultura quizás no sea tan intenso como en las partes septentrionales del país, los pastores van tan bien armados como los cazadores furtivos profesionales, y agarran a cualquier animal con el que se vayan cruzando.

Un cazador furtivo de Bangassou afirmó que los elefantes empezaron a escasear cuando llegaron los mbororos:

Los mbororos [forasteros] han invadido todas las tierras con su ganado y AK-47. Es culpa de Kolingba [el Presidente de la República Centroafricana de 1981 a 1993], puesto que les permitió entrar en el país.

Un joven cazador furtivo de Agoumar sostuvo que los mbororos eran menos problemáticos que los cazadores furtivos tradicionales sudaneses:

Si te encuentras con cazadores furtivos [sudaneses] por el camino, lo mejor es que te escondas o que salgas corriendo, ¡porque se van a llevar todo lo que tengas! Los mbororos hacen lo mismo, pero de manera menos agresiva. Su objetivo principal es proteger su ganado.

Otros veían a los mbororos más bien como facilitadores:

Los mbororos, principalmente los oudas —los que llevan tatuajes y rastas— son cómplices de los sudaneses en la caza furtiva. Es a ellos a quienes venden la carne y el marfil. Cuando los cazadores furtivos [sudaneses] necesitan comprar algún producto (azúcar, aceite, arroz, tabaco), a veces se visten como si fueran mbororos para entrar en la ciudad. También nos pueden pedir a cualquiera de nosotros que se lo compremos en la ciudad cuando nos encontramos con ellos en la sabana.

Un cazador furtivo de Bakouma dijo que para los cazadores furtivos locales los mayores problemas eran el ERS y los mbororos:

¡El número de mbororos ha aumentado muchísimo, sobre todo desde 2010!

A los mbororos también se los ha acusado de cooperar con el ERS⁷. Los dos grupos proceden, en términos más amplios, de la misma región que, según se dice, acoge a Joseph Kony (Kafia Kingi), y es probable que prefieran el comercio en beneficio mutuo antes que el conflicto.

El Ejército de Resistencia del Señor

Aunque se desconoce la cifra exacta de ganaderos en la región, parece que de los grupos extranjeros involucrados en la caza furtiva el ERS es el menos numeroso.

Según el Grupo de Expertos, la cifra total de militantes del ERS en la República Centrafricana se estimó que oscilaba entre 119 y 188 combatientes en 2015⁸. Según los entrevistados, los militantes del ERS llegaron demasiado

⁷International Crisis Group, Informe núm. 215, “The security challenges of pastoralism in Central Africa”, 1 de abril de 2014.

⁸S/2015/936, párr. 93.

tarde para involucrarse mucho en la caza furtiva, y pronto se les consideró como una amenaza para los cazadores locales más que para la menguante población de elefantes.

Según el grupo de discusión de Fode, la presencia del ERS fue una de las razones por las que la caza furtiva de elefantes se detuvo por completo en torno a 2012, aunque, como se examina a continuación, el motivo principal fue la falta de elefantes. Un encuestado de Rafai dijo que había dejado de cazar furtivamente en 2007, cuando los elefantes habían empezado a escasear y uno de sus porteadores había desaparecido. Según creía, al porteador lo había secuestrado el ERS o lo habían matado los cazadores furtivos sudaneses, y había recaído en él la difícil tarea de explicárselo a la familia del porteador. Un joven cazador furtivo de Rafai dijo también que su decisión de dejar de dedicarse a la caza furtiva de elefantes obedecía a la escasez de elefantes y la presencia del ERS. Otro antiguo cazador furtivo de elefantes originario de Lengo se había pasado a los búfalos antes de abandonar la caza por completo. Dijo que el mayor riesgo era “toparse con el ERS de camino. ¡Te roban la carne y los fusiles!”.

El ERS sigue activo en la zona. En los primeros ocho meses de 2016, 7 de cada 16 víctimas mortales en la República Centroafricana vinculadas con el ERS y registradas por el Crisis Tracker en relación con el ERS se produjeron en la periferia de la Zona del Proyecto Chinko. En los últimos siete años, el Crisis Tracker ha contabilizado 149 víctimas mortales relacionadas con el ERS y 470 secuestros en la prefectura de Mbomou, la región donde se ubica la mayor parte de la Zona del Proyecto Chinko.

Todos estos grupos rivales han sido algo más que una amenaza para la seguridad de los cazadores furtivos locales; han sido competidores por un recurso local que va rápidamente en descenso:

Creo que algún día ya no habrá elefantes aquí. Pero, sea como sea, aunque deje de cazar ahora van a desaparecer igual, porque otros se encargarán de ello. ¡Así que mejor me encargo yo mismo!

La decisión de cazar furtivamente

Aparte de la amenaza planteada por los cazadores furtivos extranjeros, la falta de elefantes fue claramente la principal razón para abandonar la caza furtiva de elefantes. A partir de un momento determinado, el tiempo dedicado a buscar un elefante superó el valor de la ganancia. Dado que la mayoría de

los cazadores furtivos eran agricultores, no podían pasar un tiempo ilimitado fuera del hogar. La mayoría de los cazadores furtivos parecían pensar que una semana en la sabana era más o menos la cantidad de tiempo justa para buscar un elefante, y dos semanas, el período máximo aceptable:

Una buena caza significa que en una semana se logra cazar un elefante.

Una buena caza es aquella en la que se encuentra alguna presa de valor (elefante o búfalo) en el transcurso de una semana. Dos semanas ya no está tan bien, y más tiempo se considera un desastre.

Algunos de los cazadores furtivos de mayor edad recordaban los tiempos en que, tras unos pocos días de caza, cabía prever que se encontraría al menos un elefante. Hablaban de que, en los años setenta, se encontraban con manadas de 30 a 40 elefantes.

En los años setenta y ochenta eran muy numerosos. Llegaban al pueblo y revolvían todo.

En los años ochenta había tantos elefantes que podían llegar a acercarse mucho a las aldeas y destruir los campos. El Gobierno te permitía entonces disparar contra aquellos que entraran en la aldea a fin de impedir daños en los campos.

Recientemente, sin embargo, la caza furtiva de elefantes parece haber llegado a un punto en el que el rendimiento es cada vez menor, y los elefantes son difíciles de encontrar y tienen colmillos más pequeños. Por lo visto, esto ha provocado que los cazadores furtivos puedan pedir un precio más elevado por el marfil (véase el cuadro 1 que figura a continuación).

Cuadro 1. Precio pagado a los cazadores furtivos por colmillo, por década

	<i>Década</i>			
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Precio por colmillo ^a	40 dólares	50 dólares	60 a 80 dólares	100 a 140 dólares

^aCon respecto a las tres primeras décadas, el valor presentado corresponde a un colmillo de al menos 10 kg; con respecto a la década de 2010, el valor se refiere a un colmillo de 7 kg de peso.

Pero los precios al alza no han revertido la creciente escasez:

Hoy en día hay que esforzarse mucho para lograr escasos resultados. Puedes caminar por la sabana entre dos y tres semanas y no encontrar nada. Es cierto que el marfil es cada vez más caro, pero ya no encontramos animales.

En los años sesenta y setenta, podía encontrar un solo colmillo que pesara 60 kg, o incluso 100 kg, y que midiera 2 m de largo. Al principio podíamos toparnos con uno o más elefantes dos días después de haber abandonado el pueblo. Últimamente, hay veces en que dos meses no bastan para encontrar ni siquiera uno.

Los cazadores furtivos sudaneses se quejan hoy de la población casi inexistente de elefantes: ¡dos meses sobre el terreno y ni rastro!

Este año estuve tres meses buscándolos, pero sin resultado. Son muy pocos y difíciles de conseguir, aunque todavía no he perdido la esperanza de encontrar uno.

Según los entrevistados, la carne de elefante era tan atractiva para los cazadores furtivos como el marfil; en algunos casos, la carne era todo cuanto recibían. Se solía ahumar *in situ* y podía alcanzar precios notables en los mercados locales:

La carne de elefante es la más cara. ¡No se la puede permitir cualquiera! Pero como a todos les encanta, siempre tendrás que pagar algo, aunque sea solo por una pequeña porción.

El precio del marfil ha aumentado progresivamente, pero el precio de la carne siempre ha fluctuado mucho: 1 kg de carne podía venderse a 2.000 francos CFA [4 dólares] y a 7.000 francos CFA [13 dólares] al mismo tiempo. En Bangui, alcanzaba los 20.000 francos CFA [40 dólares] por kilogramo.

El precio de la carne de elefante en Bangui era aproximadamente cinco veces mayor que el de la carne de vacuno, y su venta podía en realidad brindar más beneficios a los cazadores furtivos que los colmillos. Conforme a las declaraciones de los cazadores furtivos, no se aprovechaba toda la carne de los animales; no obstante, al precio de Bangui, solo 100 kg de carne de elefante reportaban 4.000 dólares.

Varios cazadores furtivos dijeron que volverían a dedicarse a esa actividad si los elefantes no fueran tan escasos y las condiciones de seguridad fueran mejores:

Lo llevo en la sangre. Si los elefantes regresan, ¡también regresaré yo al bosque!

Si los elefantes estuvieran de vuelta y los sudaneses abandonaran la zona, volvería sin duda a ese trabajo.

Si el ERS no estuviera allí y el número de elefantes aumentara, volvería a la sabana.

He decidido parar, ya que casi no quedan elefantes y la presencia del ERS en la zona ha amenazado a la población y a los que quedan en la sabana.

Enséñame dónde están y acabaré con todos. Me conocerán como aquel que mató al último.

Otras consideraciones que pudieran disuadir a los cazadores furtivos no eran, por lo visto, tan importantes como podría suponerse. Si bien algunos manifestaron saber que la caza furtiva de elefantes contravenía la ley y se mostraron preocupados al respecto, y si bien todos adoptaban medidas para evitar la detección, la amenaza de la aplicación de la ley no parecía ser demasiado disuasoria. Aunque varios de los cazadores furtivos se habían encontrado con los agentes de las fuerzas del orden del Cuerpo Central de Inspección de Recursos Hídricos y Forestales ("*Eaux et Forêts*"), la mayoría no los consideraba un obstáculo importante:

Jamás he tenido ningún problema, ni con un guardabosques ni con un funcionario de *Eaux et Forêts*.

En todos estos años, nunca he tenido problemas con *Eaux et Forêts*. Si viera a algunos de ellos, simplemente me escondería.

Eaux et Forêts jamás han sido un problema. En el peor de los casos, te toca pagar entre 100.000 y 150.000 francos CFA [entre 180 y 280 dólares] y ya está.

¡Ya estaba todo arreglado entre su jefe y el mío para que nunca me pusieran problemas!

Una vez me encontré a los guardabosques camino de Bria. Me decomisaron todo lo que tenía: mi marfil, mi dinero, mis alimentos y mi bicicleta. Pero no hubo ni tribunales ni multa. [En esos casos,] el patrón habla con *Eaux et Forêts* y resuelve el problema. Paga la multa y ya está. Y nosotros podemos volver a la sabana.

Si te atrapan los guardabosques de *Eaux et Forêts*, te imponen una sanción de 500.000 a 600.000 francos CFA [935 a 1.120 dólares] y se quedan con tu permiso. Yo estuve en prisión cuatro veces en un año, pero solo durante unos pocos días en cada ocasión.

Los cazadores furtivos contaron que habían resultado heridos por los animales mientras cazaban y que habían perdido a familiares por culpa de los

elefantes, pero el peligro que acompañaba la caza furtiva era también parte de su atractivo:

Cazar a un elefante es un acto de valentía, ¡es un gran orgullo!

Para cazar a un elefante necesitas un corazón muy audaz; si no, escapas corriendo.

Lo que más me atrae de cazar elefantes es el arrojo que has de tener para enfrentarte a ellos. Es la batalla contra la bestia.

Me hice hombre cazando. Antes de eso, era solo un niño.

Otro factor que reforzaba la participación era el sentido de identidad como cazador furtivo. Se percibía como un puesto prestigioso dentro de la sociedad rural, y atraía la admiración de hombres y mujeres por igual. Varios cazadores furtivos afirmaron que cazar era una tradición familiar:

Mi padre se dedicaba a la caza de elefantes. Lo he aprendido de él. Es mi herencia. Por eso no puedo dejar de hacerlo.

Mi abuelo se dedicó a ello, mi padre se dedicó a ello, yo me dedico a ello y algunos de mis hijos se dedicarán a ello.

Sin embargo, dadas las circunstancias, algunos pensaban que el empleo formal era una mejor opción:

A día de hoy no volvería a la sabana para cazar porque tengo un trabajo. Es más cómodo, más seguro y más duradero. Por fin puedo percibir unos ingresos más elevados, y eso es mejor para mí y mi familia.

Quiero que mis hijos terminen sus estudios. Tendrán mejor futuro así que dedicándose a la caza.

A la mayor parte de la nueva generación ya no le interesa cazar grandes especies silvestres porque no hay casi nada; por eso, consideran la minería y otros empleos.

Debate

Dadas sus singulares características, resulta difícil extraer conclusiones generales a partir de ningún estudio de la Zona del Proyecto Chinko, puesto que:

- Quedan pocos elefantes que cazar furtivamente en la Zona del Proyecto.
- La región sudoriental de la República Centroafricana está situada en una parte del mundo aquejada por muchos problemas.
- En comparación con las poblaciones de elefantes en zonas como África Oriental, la Zona del Proyecto Chinko es muy remota.
- Incluso para los estándares rurales de África, es una zona pobre y subdesarrollada.

Sin embargo, las conclusiones del presente estudio aportan información pertinente en materia de intervenciones para la protección de elefantes y de protección de las especies silvestres en sentido más general.

En primer lugar, dada la falta de oportunidades más atractivas, es probable que la caza siga siendo un importante medio de subsistencia para muchas personas en el África rural. La carne de elefante es una carne tradicional y muy apreciada, con un considerable valor comercial, incluso en zonas pobres. Para los grupos armados ilegales y los ganaderos nómadas, pocos animales arrojan una rentabilidad mejor sobre los fondos invertidos en municiones. Además, los elefantes son vecinos peligrosos para las comunidades agrícolas, pues dañan los cultivos y fácilmente son capaces de matar seres humanos. Independientemente de lo que ocurra en relación con el mercado mundial de marfil, parece probable que se vayan a seguir cazando elefantes, a menos que se adopten medidas enérgicas para evitarlo.

En segundo lugar, ser cazador es algo más que obtener simplemente unos ingresos. La caza tiene valor como tradición cultural y otorga un sentido de identidad. Los entrevistados mencionaron ese sentimiento, en especial los sudaneses, que al parecer han viajado cientos de kilómetros hasta cruzar la frontera sur del Sudán y han pasado meses en la Zona del Proyecto Chinko buscando los pocos elefantes que quedaban. Las consideraciones económicas no pueden ser primordiales para quienes invierten tantos esfuerzos a cambio de tan escasa ganancia. Los cazadores furtivos locales afirmaron que los sudaneses cazaban con armas tradicionales hasta hacía muy poco (finales de los años ochenta), en una época en que la segunda guerra civil sudanesa estaba en su apogeo y podían conseguirse armas automáticas. Es poco probable que la dedicación de esas personas a la caza de elefantes se vea afectada por el precio del marfil.

En términos más generales, la caza es para los hombres carentes de poder económico una forma de demostrar su valentía y destreza. Los entrevistados

coincidieron unánimemente en que hacían caso omiso de los agentes de *Eaux et Forêts*, y el incremento marginal del riesgo planteado por las fuerzas del orden podría incluso servir para intensificar el atractivo de la caza. Pero, como demuestran las entrevistas, una grave amenaza para la seguridad como la que plantean los sudaneses armados o el ERS sí es, en verdad, un potente factor disuasorio. En ese sentido, para los cazadores existe una clara diferencia entre valor y temeridad.

Las tradiciones cambian, por supuesto, y un cazador furtivo informó de que los jóvenes se habían empezado a interesar más por los puestos de trabajo (y en particular por el reciente *boom* de la minería artesanal) que por la caza. Al igual que ocurre en el resto del mundo, África se está urbanizando rápidamente, y es probable que quienes puedan abandonar las remotas zonas por las que vagan los elefantes lo hagan. En la República Centroafricana, la guerra civil ha limitado las posibilidades migratorias, pero es probable que la paz en la capital estimule la emigración originaria de cualquier región amenazada por el ERS u otros militantes.

La incursión de los pastores en una zona antes protegida del impacto de la ganadería dada la prevalencia de mosca tsetse ilustra la tensión permanente entre las consideraciones ambientales y las relativas al desarrollo. Los organismos internacionales han patrocinado la inmunización de cientos de miles de cabezas de ganado. Esa intervención ha desencadenado, de manera imprevista, una distribución más transfronteriza de los animales, lo cual podría deparar graves consecuencias para la seguridad y el medio ambiente. Pocos predijeron la repercusión que la campaña de inmunización podría tener sobre la vida silvestre, pero es de esperar que esas alteraciones del equilibrio político y ecológico se salden con ganadores y perdedores. Las intervenciones de la comunidad internacional han de evaluarse exhaustivamente antes de llevarse a cabo, teniendo en cuenta una serie de posibles repercusiones; de lo contrario, se corre el riesgo de causar mucho daño involuntariamente.

Por último, en la narrativa predominante sobre conflicto y delitos contra la vida silvestre se describe a los grupos armados ilegales como los principales agentes que contribuyen a la pérdida de especies. En cambio, las entrevistas revelaron el papel paradójico que pueden desempeñar los militantes, como depredadores y, al mismo tiempo, protectores de la vida silvestre. Aunque los ejércitos errantes pueden causar daños ambientales considerables, también pueden mantener las zonas silvestres como tales, al desalentar la explotación formal e informal de los recursos. Los cazadores furtivos locales entrevistados dejaron claro que, si no pesara sobre ellos la amenaza de los grupos armados, volverían a la sabana y dispararían a los elefantes que los militantes hubieran dejado tras de sí.

Las conclusiones del presente estudio deberían alentar, como mínimo, a reconsiderar las estrategias de protección de elefantes centradas únicamente en elementos posteriores a su caza. Al incautarse un kilogramo de cocaína, ese kilogramo incautado no va a consumirse. En el caso de las drogas, la interceptación incapacita y, según cabe esperar, también disuade. Pero eso no ocurre necesariamente con las especies silvestres. Si el objetivo es proteger a los elefantes, nada puede reemplazar la inversión en las medidas de protección locales, por inconvenientes y difíciles que sean esas intervenciones.

EL COMERCIO ILÍCITO DE CUERNO DE RINOCERONTE EN NHI KHE (VIET NAM)

Sarah Stoner, Pauline Verheij y Mickey Jun Wu*

Resumen

La aldea de Nhi Khe (Viet Nam) recibe a turistas interesados principalmente en objetos de cuerno de rinoceronte de carácter ornamental más que medicinal. A partir de una recopilación de los precios de venta realizada sobre el terreno, la investigación determina que el precio medio del cuerno en estado bruto es muy inferior al que comúnmente se comunica: unos 26.000 dólares de los Estados Unidos por kilogramo, frente a los 60.000 dólares que suelen citarse. No queda claro si esta diferencia representa una tendencia a la baja en el precio del cuerno o si simplemente es producto de declaraciones exageradas formuladas en el pasado. Si se trata de esto último, es motivo de preocupación, pues los valores exagerados pueden, efectivamente, brindar un incentivo para cometer más delitos contra la vida silvestre. En la investigación también se determinó un nuevo descenso de los precios en el transcurso de 26 meses de observación, hasta alcanzar unos 18.000 dólares, lo que indica que la oferta podría haber superado la demanda. Esto podría ser una buena noticia para los rinocerontes, al menos a corto plazo.

Palabras clave: cuerno de rinoceronte, comercio ilícito, mercado de especies silvestres, ventas, Viet Nam

Introducción

Ya en 2012, los periodistas comunicaron que Nhi Khe, una aldea justo al sur de Hanói, era un importante centro de procesamiento y venta de cuerno de rinoceronte, marfil, tigre, pangolín y cálao de yelmo. El artículo que figura a continuación se basa en las investigaciones que la Wildlife Justice Commission (WJC) realizó en este mercado abierto de especies silvestres en 2015 y 2016.

El mercado de fauna y flora silvestres de Nhi Khe está orientado sobre todo a una clientela china, y las tiendas de mayor tamaño organizan el contrabando de productos hasta China. Los comerciantes vietnamitas utilizaban términos

*Wildlife Justice Commission.

chinos en relación con el comercio ilícito —a menudo se hacía referencia al cuerno de rinoceronte como *Hei Huo* (producto negro), mientras que el marfil se conoce como *Bai Huo* (producto blanco)— y los precios solían citarse en renminbis chinos. Se descubrió que los comerciantes utilizaban cuentas bancarias chinas para recibir los pagos en concepto de productos de fauna y flora silvestres, lo que facilitaba la circulación de considerables flujos financieros ilícitos. Además, observamos una tendencia emergente por parte de los compradores chinos a utilizar WeChat Wallet, una aplicación de pago dentro del servicio chino de mensajería instantánea WeChat, para pagar a los proveedores vietnamitas por las mercancías adquiridas.

Los indicios de corrupción eran evidentes, entre ellos:

- el soborno de funcionarios de los gobiernos locales y provinciales por los comerciantes de Nhi Khe para garantizar la protección;
- el soborno de los funcionarios de aduanas vietnamitas para permitir el contrabando de productos de fauna y flora silvestres hasta China;
- el hecho de que los comerciantes tuvieran conocimiento previo de las inspecciones policiales planeadas.

Durante una investigación de un año, se observó que estaban a la venta grandes cantidades de cuerno de rinoceronte, marfil, tigre y otras partes y productos de fauna y flora silvestres. Tan solo la cantidad de cuerno de rinoceronte en estado bruto y elaborado ascendió a 1.061 kg, con un valor estimado de 42,7 millones de dólares.

Metodología

Se llevaron a cabo seis investigaciones encubiertas sobre el terreno en Viet Nam: en julio, septiembre y octubre de 2015 y en marzo, junio y octubre de 2016, respectivamente. En septiembre y octubre de 2015 se realizó otra investigación sobre el terreno en China. Se utilizó el equipo de grabación encubierta para reunir pruebas de las ventas ilegales y captar las conversaciones con los comerciantes. La WJC imitó las prácticas comerciales que había observado y utilizó a investigadores chinos que se hacían pasar por posibles compradores chinos.

Además, se supervisaron 36 cuentas de Facebook y 27 de WeChat para detectar anuncios y ventas de productos de fauna y flora silvestres posiblemente ilegales. Esas fuentes también se utilizaron para determinar las conexiones

entre los comerciantes y conocer sus estilos de vida. Los principales comerciantes estaban manteniendo conversaciones acerca de WeChat para obtener pruebas, por ejemplo, acerca de los métodos utilizados para el tráfico y las mercancías puestas a la venta.

Nhi Khe

Nhi Khe es una aldea de unas 600 familias (según las estimaciones de 2016). La mayoría de esas familias trabajan en el sector de la artesanía tradicional. En 2015, los investigadores identificaron con certeza a 33 personas en los medios sociales y en el mercado de fauna y flora silvestres de Nhi Khe que estaban utilizando el mercado para dedicarse al comercio ilícito. En 2016, 14 de esas 33 personas seguían activas y se identificaron otras 18. Aunque podrían haber estado también involucradas muchas otras personas, podemos concluir que al menos 51 estaban utilizando el mercado para participar en delitos contra la vida silvestre, lo cual deja de manifiesto la importancia del mercado para la aldea.

La mayoría de las personas identificadas eran comerciantes de fauna y flora silvestres, si bien el volumen y el abanico de especies con las que comerciaban variaban considerablemente, así como su grado de utilización de los medios sociales. Otros actuaban como traductores, correos, intermediarios de mayoristas y similares. Las cinco traductoras de chino identificadas eran mujeres vietnamitas que solían acompañar a clientes chinos hasta la aldea. Las tarifas diarias de las traductoras eran de 150 renminbis, equivalentes a 22 dólares. Las intérpretes eran esenciales para posibilitar el comercio, puesto que asumían la función de comunicadoras centrales. Acompañaban a los clientes hasta la aldea, facilitaban la celebración de reuniones para ver los productos y ayudaban a negociar los precios.

Los puntos de venta al por menor de productos de fauna y flora silvestres ofrecían artículos obtenidos de diversas especies, por ejemplo, cuerno de rinoceronte, marfil y palisandro. Esos establecimientos operaban conforme a varias políticas similares a las que cabía esperar de los negocios legítimos, a saber:

- descuentos por volumen;
- una política de pago por adelantado (habitualmente situado entre el 20 % y el 30 %);
- reembolsos para las remesas interceptadas por las fuerzas del orden;
- uso de cuentas bancarias internacionales.

En 2016 se detectó un volumen de comercio mucho mayor que en 2015, pero esto no puede interpretarse verdaderamente como una tendencia, puesto que después de la evaluación inicial la supervisión se dirigió hacia los sujetos que, según se había determinado, comerciaban con mayores volúmenes. El valor pecuniario total del cuerno de rinoceronte comercializado durante toda la investigación, tanto en estado bruto como en forma de productos elaborados, alcanzaba 42.700.000 dólares, de los cuales 4.009.413 (9 %) se registraron en 2015 y 38.690.587 (91 %), en 2016. En cambio, los investigadores hallaron que algunos comerciantes que, según se había observado, habían comerciado a través de cuentas de WeChat o de Facebook durante el primer período, parecían haber dejado de hacerlo durante observaciones posteriores. Muchas de las instalaciones descubiertas en 2015 no se visitaron en 2016, y puede que se siguiera comerciando en esos lugares.

Se descubrió que WeChat (51 %) y Facebook (20 %) eran las plataformas predilectas en los medios sociales para comerciar ilícitamente con fauna y flora silvestres. Si bien no eran muchos los sujetos que utilizaban ambas plataformas para publicitar sus productos (10 %), algunos sí mostraban una clara preferencia por una u otra. Esto podría ser un indicio del público al que se dirigían, dado que Facebook no está disponible en China y WeChat es una plataforma china. En el transcurso de un año, se documentaron en WeChat al menos 8.300 imágenes de productos de fauna y flora silvestres puestos ilícitamente a la venta. El análisis de los beneficios estimados generados en WeChat y Facebook indica que, por lo general, se obtienen mayores rendimientos de la clientela china que de la local.

Cantidades y precios

Durante toda la investigación se observó que se había comercializado aproximadamente con 1.061 kg de cuerno de rinoceronte, tanto en estado bruto como elaborado, correspondientes a entre 401 y 579 rinocerontes asesinados (véase el cuadro 1)¹. Puesto que en los últimos años se han cazado furtivamente unos 1.000 rinocerontes al año, y los volúmenes anteriores a 2013 eran

¹ Se utilizó el siguiente cálculo:

- Con respecto al cuerno en estado bruto, en la investigación de 2015 solo se observaron cuernos frontales, por lo que, estadísticamente, se consideró que 1 cuerno o punta de cuerno representaba 1 rinoceronte. En la investigación de 2016 se observaron varios cuernos posteriores, además de frontales. Por lo tanto, desde el punto de vista estadístico, se determinó que 1 cuerno o punta de cuerno representaba entre 0,5 y 1 rinoceronte.
- Con respecto a los productos de cuerno elaborados, para obtener el número equivalente de rinocerontes asesinados, el peso total registrado se dividió por 2 kg, que era el peso medio de los cuernos de rinoceronte observado en esa investigación.

mucho menores, podemos concluir que el mercado de Nhi Khe es sustancial. El valor pecuniario total de esas partes y esos productos de cuerno de rinoceronte se estimó en 42.700.000 dólares. Si bien se desconocen los márgenes de beneficio, esto representa una suma considerable, dado el reducido número de comerciantes identificados y el tamaño de la propia aldea.

Cuadro 1. Valor pecuniario total de los cuernos y los productos de cuerno, y número estimado de rinocerontes

<i>Tipo de mercancía</i>	<i>Número de rinocerontes afectados</i>		<i>Valor estimado</i>	
	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>	<i>(Dongs vietnamitas)</i>	<i>(Dólares de los Estados Unidos)</i>
356 cuernos y puntas de cuerno	178	356	952 400 000	42 700 000
Productos elaborados	223	223		
Total	401	579		

Había muy diversos tipos de productos de cuerno de rinoceronte a la venta, además de los propios cuernos. En el cuadro 2 se ofrece un panorama general del tipo y el número de productos que, conforme se observó directamente, se encontraban a la venta, y se pone de relieve la prevalencia de los artefactos y productos de joyería comercializados. Los abalorios de cuerno de rinoceronte fueron el artículo que con mayor frecuencia se observó a la venta.

Cuadro 2. Tipo y número de partes y productos de cuerno de rinoceronte puestos a la venta²

	<i>Cuernos enteros y puntas de cuernos (piezas)</i>	<i>Pulseras (piezas)</i>	<i>Brazaletes (piezas)</i>	<i>Colgantes (piezas)</i>	<i>Abalorios (piezas)</i>	<i>Cuernos y tazas de libaciones (piezas)</i>	<i>Fragmentos (en kg)</i>
2015	41	43	79	183	514	139	15,6
2016	315	738	451	1 595	9 609	960	109,0
Total	356	781	530	1 778	10 123	1 099	124,6

En los medios de comunicación se suele informar de los elevados precios del cuerno de rinoceronte en bruto en Viet Nam. La cifra que más se suele citar

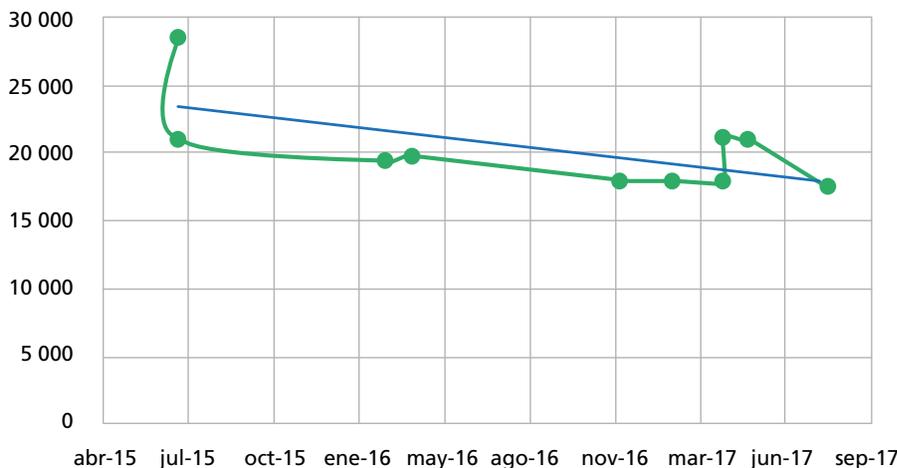
²Es probable que los mayores volúmenes registrados en 2016 se deban a unos mejores métodos de investigación, más que a un incremento del comercio.

es 65.000 dólares por kilogramo³, que invita a efectuar comparaciones con el precio del oro. Sin embargo, durante las investigaciones no se observaron esos precios.

Cada vez que se reunían datos, se tomaban precios de al menos ocho vendedores en al menos siete lugares, tanto dentro como fuera de Nhi Khe. Se calculó que 1 kg de cuerno de rinoceronte en estado bruto costaba, de media, 26.653 dólares, es decir, menos de la mitad de lo que se solía afirmar en los medios de comunicación. El cuerno de rinoceronte elaborado era más caro, con un promedio de 74.685 dólares por kilogramo en el caso de pulseras, brazaletes, abalorios o colgantes, y de 65.500 dólares por kilogramo en el caso de los cuencos de libaciones (incluidas las tapas).

Tras la investigación inicial, los precios se vigilaron de forma continua utilizando la misma metodología. Durante dos años se recopilaron datos específicamente sobre los precios del cuerno de rinoceronte en estado bruto. Entre el primer punto de referencia, obtenido en julio de 2015, y el último, en abril de 2017, el precio del cuerno de rinoceronte en estado bruto parece haber disminuido en un 39 % (10.500 dólares) (véase la figura I). Las razones de esta tendencia a la baja siguen sin estar claras.

Figura I. Precios del cuerno de rinoceronte en estado bruto en dólares de los Estados Unidos (julio de 2015 a abril de 2017)



Al igual que ocurre con el marfil de elefante, los precios medios pueden inducir a error si el material se utiliza con fines artísticos, pues hay varios factores

³Véase, por ejemplo, Achim Steiner, "Putting a stop to global environmental crime has become an imperative", *UN Chronicle*, vol. LI, núm. 2 (septiembre de 2014).

que afectan la calidad del producto. En primer lugar, la estructura y la pigmentación de un cuerno de elefante varía desde la base hasta la punta. Si un segmento de cuerno de rinoceronte se corta por la mitad y se expone a la luz, presenta un brillo traslúcido y ámbar. En cambio, las puntas del cuerno son compactas, casi negras, y el material es mucho más firme que en la base del cuerno⁴.

El color y la densidad pueden afectar al precio. En general, cuanto más negro sea el cuerno, más caro será. Lo más valioso es el centro, denominado a veces la “carne”, que es la parte más negra y poco a poco va decolorándose hasta ser marrón, roja, amarilla e incluso blanca, en anillos concéntricos sucesivos que avanzan hacia la superficie. La punta es la parte más cara del cuerno, pues se cree que en ella se concentra la energía del rinoceronte.

Históricamente, se ha considerado que el cuerno de rinoceronte asiático guardaba relación con el fuego como elemento y, como tal, era más potente y eficaz con fines medicinales que el cuerno de rinoceronte africano, que se ha concebido como una representación del elemento agua. En la actualidad, la relativa escasez aumenta aún más el valor de los productos de rinoceronte asiático. Incluso en 1991, un estudio de las existencias de cuerno de rinoceronte realizado en la Provincia China de Taiwán reveló que el precio de los cuernos asiáticos era 29 veces superior al de los cuernos africanos, razón por la cual los precios al por menor variaban en un factor de entre 5 y 9⁵. Durante la investigación no se hizo, o apenas se hizo, referencia a las especies de rinoceronte de las que procedía el cuerno. Esto podría obedecer a dos razones. En primer lugar, la investigación actual tuvo lugar 25 años después del estudio descrito y, por aquel entonces, había menos cuernos de rinoceronte asiático en circulación. En segundo lugar, las investigaciones recientes mostraron que escaseaban los productos de cuerno de rinoceronte comercializados con fines medicinales y, por lo tanto, cualquier demanda o preferencia de cuerno “de fuego” era irrelevante.

Tráfico y corrupción

Los comerciantes, además de vender productos de cuerno de rinoceronte, prestaban servicios de entrega a direcciones postales chinas. Un destino que se ofrecía a menudo era la provincia china de Guangxi, en particular

⁴Richard Emslie y Martin Brooks, *African Rhino: Status Survey and Conservation Action Plan* (Gland [Suiza] y Cambridge [Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda], Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 1999).

⁵*Ibid.*

las ciudades fronterizas de Pingxiang (con frecuencia denominada Puzhai) y Dongxing. Dongxing linda con la ciudad fronteriza vietnamita de Mong Cái y es muy conocida como punto de tránsito para el contrabando de fauna y flora silvestres.

Cuando se les preguntó acerca de la entrega a otras provincias de China, los comerciantes o bien remitieron a otros contactos o se mostraron reticentes a tratar la cuestión.

Esta marcada preferencia por ciertos puntos de entrega indica que sus servicios dependen de contactos con determinados funcionarios de control de fronteras corruptos. Los investigadores observaron que los servicios de entrega eran importantes para los clientes chinos. Curiosamente, nunca se ofrecía el reparto hasta la provincia de Yunnan, pese a que también limita con Viet Nam. La tarifa solicitada variaba según el destino, con una media de 357 dólares por kilogramo en el caso de Pingxiang, en la frontera, y de 893 dólares para la provincia de Fujian, más alejada.

Además de la corrupción en el control de fronteras, las personas investigadas insinuaron que la corrupción por parte de la policía local era esencial para su modelo de negocio. Por ejemplo, después de una campaña de represión, un comerciante celebraba, de hecho, la detención de sus rivales. Un importante agente debatió las detenciones recientes de otras personas en Nhi Khe durante una reunión con investigadores encubiertos y afirmó que eran buenas para el negocio. A diferencia de otros entornos, en los que las medidas de las fuerzas del orden se perciben como una amenaza a la actividad delictiva, en un entorno corrupto actúa como un facilitador esencial de la delincuencia.

Informante: Las detenciones están bien. ¡Menos competencia!

WJC: Haces más negocio.

Informante: Hay demasiada gente que se dedica a esto ahora.

WJC: ¿A ti te han detenido en Viet Nam?

Informante: No.

WJC: No te han detenido.

Informante: En Viet Nam tengo buenos contactos. No me van a detener.

WJC: ¿De veras? ¿Tienes contactos en la policía?

Informante: Sí.

WJC: Oí que habían detenido a alguna gente. No tenían tan buenos contactos.

Informante: Detuvieron a gente de poca importancia.

La importancia de Nhi Khe

Es importante no generalizar a partir de lo que podría ser solo la parte más visible y accesible del mercado. Dicho esto, Nhi Khe llama la atención por el mero volumen de cuerno de rinoceronte exhibido durante el período de observación. Las investigaciones demostraron que se estaba comercializando con cuernos de al menos 400 rinocerontes. Esa cifra supera la población nacional de rinocerontes de todos los Estados de África salvo cuatro, y representa casi la mitad del volumen de caza furtiva anual de los últimos años. El mercado de obras de arte y joyas de cuerno de rinoceronte en Nhi Khe es notable por hacer hincapié en la clientela china. Si bien se considera que Viet Nam es uno de los principales destinos del cuerno de rinoceronte, es claramente también una zona de tránsito muy importante para aquellos productos cuyo destino final es China. De las más de 8.000 imágenes publicadas en WeChat que hemos documentado durante la investigación, menos de 5 mostraban fragmentos de cuerno de rinoceronte. Dado que los investigadores encubiertos que se enviaron para el estudio eran de etnia china, podría haberse pasado por alto cualquier elemento vietnamita del mercado y el elemento chino podría encontrarse excesivamente representado. Sin embargo, se estimó que los productos documentados estaban valorados en 42,7 millones de dólares, que probablemente representarían un porcentaje sustancial del mercado de cuerno de rinoceronte. La mayor parte de ese volumen iba destinada a nacionales chinos.

Las investigaciones basadas en un examen de las tendencias en materia de tráfico y de la participación de expatriados en África podrían haber exagerado la importancia del mercado de cuerno de rinoceronte en Viet Nam. No queda claro cuánto tiempo llevan activos el mercado nacional ni el mercado en China, ni cómo ha evolucionado la situación con el tiempo. Tampoco está claro si la caída del precio del cuerno de rinoceronte observada en el transcurso del estudio es un indicio de una tendencia a largo plazo. Los datos indican que el precio era, por lo general, muy inferior a lo que popularmente se suponía.

CONCILIAR ENFOQUES OPUESTOS EN MATERIA DE POLÍTICAS SOBRE DELITOS CONTRA LA VIDA SILVESTRE

Vanda Felbab-Brown*

Resumen

Los ecologistas pueden dividirse, *grosso modo*, en tres grupos cuyos enfoques de la protección de la vida silvestre parecen incompatibles entre sí. Los activistas de los derechos de los animales abogan por un enfoque directamente prohibicionista: simplemente prohibir el comercio de especies silvestres. Un colectivo contrario argumenta que esas criaturas no sobrevivirán si no sirven a ninguna finalidad económica y que un comercio internacional regulado es esencial para la conservación. Un tercer grupo otorga prioridad al empoderamiento de las comunidades locales y rechaza lo que considera la dimensión neocolonial del discurso sobre la protección de la vida silvestre. La autora sostiene que, como ocurre con las drogas ilícitas, el enfoque adecuado en materia de políticas depende del contexto. No puede haber ningún atajo para comprender la dinámica particular de cada una de las corrientes de tráfico ilícito de fauna y flora silvestres, y el pragmatismo debe prevalecer sobre la ideología si queremos albergar algún hilo de esperanza de preservar las especies vulnerables.

Palabras clave: conservación, protección, políticas, tráfico, reglamentación

Introducción

El planeta está perdiendo especies a un nivel alarmante, en gran parte debido al aumento de la caza y pesca furtivas. El furtivismo se ve estimulado por una demanda en enorme expansión de animales, plantas y productos de especies silvestres. La tasa de extinción de especies es ahora 1.000 veces superior al promedio histórico y la peor desde que se extinguieron los dinosaurios hace 65 millones de años. Esto merece ser visto, al igual que el cambio climático, como una catástrofe ecológica mundial cuyas causas humanas se deberían afrontar con iniciativas de alto nivel en materia de políticas. Además de una pérdida de biodiversidad irreversible, la caza y pesca furtivas y el tráfico de

*Brookings Institution. Vanda Felbab-Brown es autora de *The Extinction Market: Wildlife Trafficking and How to Counter It* (Oxford, Oxford University Press, 2017), en el que se basa el presente artículo.

especies silvestres plantean graves amenazas para la salud pública. El tráfico de especies silvestres y el consumo de carne de animales silvestres se han asociado a enfermedades como el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) y el virus del Ébola. El tráfico de fauna y flora silvestres puede desencadenar pandemias mundiales. Asimismo, puede menoscabar la seguridad de las comunidades que dependen de los bosques, causar pérdidas locales, nacionales y mundiales, e incluso amenazar la seguridad nacional. En respuesta, los Gobiernos aplican políticas de conservación de las especies que pueden socavar aún más la seguridad humana al restringir el acceso de las poblaciones pobres a los recursos naturales de los que dependen para sus medios de vida básicos.

Sin embargo, hay poco consenso sobre cuáles son los mejores medios para acabar con el tráfico de fauna y flora silvestres. Hay tres escuelas de pensamiento y algunas de sus recomendaciones en materia de políticas son contradictorias:

- La primera escuela de pensamiento, adoptada por muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) y algunos biólogos dedicados a la conservación, aboga por una aplicación de la ley más enérgica, incluso militarizada, mayores sanciones para quienes practiquen el furtivismo, y el fin del comercio legal de especies silvestres.
- La segunda escuela de pensamiento, a la que se adhieren numerosos economistas dedicados al comercio de especies silvestres y algunos biólogos dedicados a la conservación, sostiene que las prohibiciones incrementarán la caza y pesca furtivas y que, por lo tanto, debería permitirse el comercio legal.
- La tercera escuela de pensamiento promueve la gestión comunitaria de los recursos naturales. Se muestra escéptica con respecto a las soluciones del mercado y sostiene por lo general que las comunidades locales deberían estar facultadas para decidir cómo tratar los recursos naturales locales, por ejemplo, si los animales se capturan y comercializan o se protegen.

Evaluar sistemáticamente los argumentos a favor y en contra de cada enfoque, sus ventajas teóricas y sus desventajas en la práctica queda fuera del alcance de este breve artículo¹. No obstante, las investigaciones sobre el terreno realizadas en Asia, América Latina y África con respecto a la caza y la pesca

¹Para un análisis más completo, véase V. Felbab-Brown, *The Extinction Market*.

furtivas y el tráfico de especies silvestres (así como otras actividades económicas ilícitas, como la tala y la minería ilegales y el narcotráfico) han arrojado luz sobre la manera en que cada uno de estos tres enfoques afecta a las iniciativas en materia de conservación de la naturaleza y las especies silvestres. Los debates sobre este tema no cesan y no se vislumbra consenso alguno, aunque llevamos ya unos 15 años dentro de otra oleada intensa de furtivismo y tráfico de especies silvestres. Esta falta de consenso obedece no solo a las diferencias ideológicas y a las emociones, sino también a los variadísimos resultados que han arrojado estos tres enfoques. En general, los fracasos superan en número a los éxitos. Por incómodo que les resulte a los defensores de estas escuelas admitirlo, la erradicación del tráfico de especies silvestres exige experimentación, flexibilidad y ajustes en materia de políticas. No hay una única fórmula mágica en materia de políticas.

Debates sobre políticas

Las recientes pugnas con respecto a la caza furtiva de elefantes y las políticas relativas al marfil representan una búsqueda más amplia de políticas con objeto de limitar una caza no sostenible, combatir el furtivismo y erradicar el tráfico de especies silvestres. ¿En qué circunstancias debería prohibirse el comercio de fauna y flora silvestres? ¿Debería haber interdicciones generales o de carácter estrictamente limitado y específico? ¿Cuándo —si es que alguna vez ocurre— da pie el comercio legal a la conservación sostenible de las especies silvestres y cuándo fomenta una caza no sostenible y encubre la caza furtiva y el tráfico de fauna y flora silvestres? ¿Cuándo y cómo pueden verse obligadas las comunidades locales a cumplir los reglamentos en materia de vida silvestre y bajo qué circunstancias los internalizan? ¿Debería concedérseles una participación económica en la conservación o deberían brindárseles medios de subsistencia alternativos?

Dado el colapso precipitado e irreversible de muchas especies, la comunidad de conservación de la fauna y la flora silvestres está desesperada por encontrar fórmulas mágicas, políticas que funcionen en cualquier circunstancia. Cada vez más, intenta aprender de las políticas mundiales contra las drogas y sus décadas de éxitos y fracasos. Trata así de enriquecer sus debates, que, al igual que los que se mantienen acerca de las drogas, siguen estando muy polarizados.

La tendencia actual en materia de políticas, defendida por muchas ONG ambientales, es contar con prohibiciones estrictas y una aplicación más firme

de la ley². Según algunas ONG, no debería permitirse el comercio legal de especies silvestres ni productos derivados de ellas, en especial si para ello se han de matar animales silvestres. Otras se oponen al comercio legal solo bajo determinadas circunstancias y respecto de determinados productos de especies silvestres, como las ventas de cuerno de rinoceronte y de marfil. Algunos biólogos dedicados a la conservación secundan los llamamientos en favor de que se aplique la ley con mucha mayor firmeza. A menudo, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley también apoyan las prohibiciones, no solo porque sirven a sus presupuestos (como a veces argumentan los detractores de esas prohibiciones), sino también porque la coexistencia de un comercio legal y otro ilegal complica considerablemente su labor, dado que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen que determinar qué es legal y qué no lo es, y porque el comercio legal brinda lagunas jurídicas de las que los comerciantes ilícitos se aprovechan.

Sin embargo, cuando se introducen prohibiciones totales del comercio y la caza de especies silvestres, suelen fundamentarse en expectativas poco realistas respecto de los resultados que la interceptación y la aplicación de la ley pueden arrojar. Los defensores de las prohibiciones totales a menudo subestiman también lo difícil que resulta convencer a las comunidades locales pobres y marginadas de que se abstengan de practicar la caza furtiva, de la que dependen, y adopten la conservación.

Hay una opinión ampliamente extendida de que solo los grupos delictivos organizados y militantes se dedican al furtivismo y al tráfico de especies silvestres, y que las comunidades pobres no están involucradas. Los defensores de esa opinión suelen exigir una legislación más estricta y sanciones más severas. No obstante, se trata de una idea profundamente equivocada y que puede conducir fácilmente a políticas contraproducentes. Tomemos, por ejemplo, las reservas naturales comunitarias de la región de Laikipia en Kenya, que desde hace tiempo se vienen considerando uno de los mayores

²Véanse, por ejemplo, Nitin Sekar, “Legal trade backfired badly in 2008. So why try it again?”, en “Debate: would a legal ivory trade save elephants or speed up the massacre?”, *The Guardian* (Londres), 1 de octubre de 2016; Born Free Foundation y Species Survival Network, “Inconvenient but true: the unrelenting global trade in elephant ivory”, informe preparado para la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, que tuvo lugar en La Haya del 3 al 15 de junio de 2007; Environmental Investigation Agency, “Stop stimulating demand! Let wildlife trade bans work”, 14 de marzo de 2013. Para un análisis de los debates, véanse, también, Daniel Stiles, “The ivory trade and elephant conservation”, *Environmental Conservation*, vol. 31, núm. 4 (2004), págs. 309 a 321; Erica Thorson y Chris Wold, *Back to Basics: An Analysis of the Object and Purposes of CITES and a Blueprint for Implementation* (Oregon, Estados Unidos, International Environmental Law Project, 2010); y Rosaleen Duffy, “Global environmental governance and North-South dynamics: the case of the CITES”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 31, núm. 2 (2013), págs. 222 a 239.

éxitos en materia de conservación de África³. La reciente invasión de estas reservas naturales por ganaderos demuestra, una vez más, que la pobreza, la escasez, la sequía y el calentamiento global son más motivadores que cualquier política de conservación. La idea, arraigada desde hace mucho en toda África, de que la conservación de las especies silvestres es una imposición del hombre blanco sobre la población indígena se está reavivando una vez más⁴. Este sentimiento se repite en toda Asia y las Américas, donde las poblaciones locales a menudo se sienten brutalmente maltratadas por las políticas de conservación⁵.

Por las razones expuestas, muchos biólogos y economistas especializados en conservación se oponen a las prohibiciones y apoyan mecanismos para promover la conservación basados en el mercado. Señalan que las prohibiciones a menudo han fallado y que los Gobiernos, los negocios y las comunidades locales necesitan recibir participaciones materiales en la conservación; si no, las iniciativas en materia de conservación fracasarán y se perderán algunas especies. Su lema es el siguiente: las especies silvestres se quedan si compensan⁶.

En efecto, en algunas circunstancias, permitir el comercio legal ha demostrado ser un instrumento de conservación muy eficaz, al menos durante un tiempo. Incluso la recuperación del rinoceronte blanco en África meridional a lo largo de los años noventa se sustentó de manera crucial en esos mecanismos de

³Jeffrey Gettleman, "Loss of fertile land fuels 'looming crisis' across Africa", *New York Times*, 29 de julio de 2017.

⁴Jane Carruthers, *The Kruger National Park: A Social and Political History* (Pietermaritzburg, Sudáfrica, University of Natal Press, 1995); Terrence Ranger, *Voices from the Rocks: Nature, Culture and History in the Matopos Hills of Zimbabwe* (Oxford, James Currey, 1999); John M. MacKenzie, *Empire of Nature: Hunting Conservation and British Imperialism* (Manchester, Manchester University Press, 1988); y Roderick P. Neumann, "Moral and discursive geographies in the war for biodiversity in Africa", *Political Geography*, vol. 23, núm. 7 (2004), págs. 813 a 837.

⁵William M. Adams, *Against Extinction: The Story of Conservation* (Londres, Earthscan, 2004); Philip Burnham, *Indian Country God's Country: Native Americans and the National Parks* (Washington D. C., Island Press, 2000).

⁶Si se desean consultar argumentos a favor del comercio legal y solicitudes de que se haga efectivo, véanse, por ejemplo, Enrico Di Minin y Douglas MacMillan, "The ivory ban has made prices high and poaching lucrative", en "Debate: Would a legal ivory trade save elephants or speed up the massacre?", *The Guardian*, 1 de octubre de 2016; Erwin H. Bulte y Richard Damania, "An economic assessment of wildlife farming and conservation", *Conservation Biology*, vol. 19, núm. 4 (2005), págs. 1222 a 1233; Timothy F. Wright *et al.*, "Nest poaching in neotropical parrots", *Conservation Biology*, vol. 15, núm. 3 (2001), págs. 710 a 720; Brendan Moyle, "Regulation, conservation and incentives", en *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation*, Sara Oldfield, ed. (Londres, Earthscan, 2003), págs. 41 a 51; y Jorge Rabinovich, "Parrots, precaution and project Ele: management in the face of multiple uncertainties", en *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use*, Rosie Cooney y Barney Dickson, eds. (Londres, Earthscan, 2005), págs. 173 a 188.

mercado⁷. Permitir el comercio legal de cocodrilos de piscifactoría también hizo que se recuperaran varias especies de cocodrilos en estado salvaje⁸.

Sin embargo, permitir el comercio legal no siempre ha traído consigo resultados deseables en materia de conservación. El comercio legal puede permitir, y a menudo permite, el blanqueo de animales cazados furtivamente, como en el caso de Tailandia, donde está permitido comerciar con el marfil proveniente de elefantes nacionales, o el caso de Indonesia, con sus instalaciones para la cría de reptiles. Además, permitir el comercio legal también podría impulsar la demanda en general, incluida la de animales cazados o pescados furtivamente y productos derivados de ellos.

Muchos de los llamados ecologistas críticos, entre ellos algunos antropólogos, geógrafos, sociólogos, politólogos y biólogos, también se oponen a las prohibiciones globales. En concreto, se oponen más bien a las políticas que perjudican a las poblaciones marginadas pobres⁹. Por consiguiente, rechazan las políticas que dependen en gran medida de las fuerzas del orden y ponen de relieve la injusticia histórica de las políticas de conservación coloniales, conforme a las cuales se desalojó por la fuerza de sus tierras a poblaciones indígenas de todo el mundo. Lamentan lo que consideran el poder desproporcionado e injusto de las ONG ambientales internacionales que abogan por prohibiciones y por el establecimiento de zonas protegidas a las que las comunidades tienen prohibido el acceso para obtener recursos.

⁷Nigel Leader-Williams, "Regulation and protection: successes and failures in rhinoceros conservation", en *The Trade in Wildlife*, Oldfield, ed., págs. 89 a 99; Michael 't Sas-Rolfes, "Assessing CITES: four case studies", en *Endangered Species: Threatened Convention: The Past, Present, and Future of CITES, the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Jon Hutton y Barnabas Dikson, eds. (Londres, Earthscan, 2000), págs. 69 a 87; y Michael 't Sas-Rolfes, "The rhino poaching crisis: a market analysis" (febrero de 2012).

⁸Jon Hutton y Graham Webb, "Crocodiles: legal trade snaps back", en *The Trade in Wildlife*, Oldfield, ed., págs. 108 a 120; y Robert W. G. Jenkins *et al.*, "Review of crocodile ranching programs", realizada por el Grupo de Especialistas en Cocodrilos para la CITES (enero a abril de 2004).

⁹Si se desean consultar argumentos a favor de la gestión comunitaria de los recursos naturales, véanse, por ejemplo, Dilys Roe, "Community-based natural resource management: an overview and definitions", en *CITES and CBNRM: Proceedings of an International Symposium on the Relevance of CBNRM to the Conservation and Sustainable Use of CITES-listed Species in Exporting Countries*, Max Abensperg-Traun, Dilys Roe y Colman O'Criodain, eds. (Londres, 2011); Dilys Roe, Fred Nelson y Chris Sandbrook, eds., *Community Management of Natural Resources in Africa: Impact, Experiences and Future Directions* (Londres, International Institute for Environment and Development (IIED), 2009); William J. Adams y David Hulme, "Conservation and communities: changing narratives, policies and practices in African conservation", en *African Wildlife and African Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation*, David Hulme y Marshall W. Murphree, eds. (Oxford, James Currey, 2001), págs. 9 a 23; William G. Moseley, "African evidence on the relation of poverty, time preference and the environment", *Ecological Economics*, vol. 38, núm. 3 (2001), págs. 317 a 326; Izabella Koziell, documento temático titulado *Diversity, not Adversity: Sustaining Livelihoods with Biodiversity*, Biodiversity and Livelihoods Issues (Londres, IIED, 2001); Krystyna Swiderska, *Integrating Local Values in Natural Resource Assessment: A Review of Assessment Tools* (Londres, IIED, 2003); David Western y Michael Wright, eds., *Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation* (Washington D. C., Island Press, 1994); Dan Brockington, Jim Igoe y Kai Schmidt-Soltau, "Conservation, human rights, and poverty reduction", *Conservation Biology*, vol. 20, núm. 1 (2006), págs. 250 a 252.

Los que defienden ese punto de vista afirman que el ecologismo ambiental está retrocediendo hacia la exclusión y marginación inapropiadas, discriminatorias y basadas en la fuerza de las que trató de apartarse en los años noventa¹⁰. No todos los ecologistas críticos hacen suyos los mecanismos basados en el mercado (es decir, el comercio legal) ni los ven como un instrumento eficaz en materia de políticas; en especial, los de ideología neomarxista o posmodernista, que ven el mercado —al igual que la aplicación de la ley— como otro medio para desposeer a las comunidades locales¹¹. La mayoría de los ecologistas críticos, sin embargo, así como algunos biólogos dedicados a la conservación, instan a adoptar enfoques que se asienten sobre una gestión comunitaria de los recursos naturales, conforme a los cuales las comunidades obtengan derechos respecto de la tierra local y de sus especies silvestres y estén lo bastante empoderadas para tomar sus propias decisiones sobre los recursos locales.

Pero estas disputas en materia de políticas obedecen a algo más que ideología o divisiones Norte-Sur. Dentro de un mismo país, independientemente de si se trata de un país de abastecimiento, reexportación o demanda, puede que diversas circunscripciones apoyen distintas políticas. Además, países que ocupan el mismo lugar a lo largo de la cadena pueden adoptar enfoques distintos. Tanto Kenya como Sudáfrica, por ejemplo, son países proveedores y ambos están sufriendo una caza furtiva masiva. Comparten legados coloniales de conservación del medio ambiente a menudo rechazados por las poblaciones locales. Sin embargo, Kenya se opone al comercio legal de marfil y en 1977 prohibió toda la caza casi sin excepciones, ni siquiera cuando se tratara de la caza como medio de subsistencia o mecanismo de gestión comunitaria de los recursos naturales. Sudáfrica, en cambio, ha promovido reiteradamente que se permita la venta de sus existencias de marfil y cuerno de rinoceronte y ha establecido incentivos económicos para conservar la vida silvestre, como la caza de trofeos y el comercio de fauna y flora silvestres, lo que constituye una característica distintiva de sus políticas de conservación.

¹⁰Wolfram H. Dressler *et al.*, “From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative”, *Environmental Conservation*, vol. 37, núm. 1 (2010), págs. 5 a 15.

¹¹Elizabeth Lunstrum, “Green militarization: anti-poaching efforts and the spatial contours of Kruger National Park”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 104, núm. 4 (2014), págs. 816 a 832; Rosaleen Duffy, “Waging a war to save biodiversity: the rise of militarized conservation”, *International Affairs*, vol. 90, núm. 4 (2014), págs. 819 a 834; Alice B. Kelly y Megan Ybarra, “Introduction to the themed issue: ‘Green security in protected areas’”, *Geoforum*, vol. 69 (2016), págs. 171 a 175; Christopher Anthony Loperena, “Conservation by racialized dispossession: the making of an eco-destination on Honduras’s north coast”, *Geoforum*, vol. 69 (2016), págs. 184 a 193; Nancy Lee Peluso y Peter Vandergeest, “Political ecologies of war and forests: counterinsurgency and the making of national natures”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, núm. 3, (2011), págs. 587 a 608; y Nancy Lee Peluso y Christian Lund, “New frontiers of land control: introduction”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, núm. 4 (2011), págs. 667 a 681.

En el ámbito del comercio y la conservación de la fauna y flora silvestres, los debates giran en torno a los medios que cabe utilizar: ¿son las prohibiciones y la aplicación de la ley la mejor manera de garantizar la supervivencia y la biodiversidad de las especies, o deberían favorecerse el mercado y el comercio legal? ¿A qué nivel es más eficaz la toma de decisiones en materia de política ambiental: a nivel del Estado o de las comunidades locales? Esos debates también hacen referencia a valores. Para algunas ONG ambientales, matar animales es inaceptable.

Por el contrario, muchos defensores de las comunidades locales que se han visto dañadas por las políticas de conservación señalan que ese sentimiento sitúa a los animales por delante de las personas y de las soluciones de avenencia. Los partidarios de una gestión comunitaria de los recursos naturales a menudo sostienen que empoderar a las comunidades locales y fomentar su desarrollo económico no va en contra de la conservación del medio ambiente. Es más, la promueve.

En algunas ocasiones, es probable que sea ese el caso. Pero no necesariamente en otras. No todas las comunidades locales tienen interés en la conservación, como tampoco todos los Estados ni todas las industrias.

Las poblaciones locales y comunidades indígenas tal vez deseen obtener dinero lo más rápido posible mediante la tala, la caza o la pesca furtivas y el tráfico de especies silvestres, o mediante la conversión de bosques en tierras agrícolas. Incluso en esas circunstancias, los más férreos defensores de la gestión comunitaria de los recursos naturales argumentan que la comunidad local no debería ser una de muchas partes interesadas en materia de política ambiental, sino la autoridad que en última instancia decida cómo se han de gestionar los recursos naturales locales. Solo así se puede velar por que los ecologistas globalistas no pasen por alto la seguridad, el bienestar y los derechos de la comunidad.

Resultados de las políticas

Anécdotas aparte, ¿cuáles son los resultados de los diversos enfoques en materia de políticas? Los resultados generales son desalentadores. Todos los enfoques —sean prohibiciones e interceptación, legalización y concesión de licencias, gestión comunitaria de los recursos naturales, reducción de la demanda o lucha contra el blanqueo de dinero— se ven restringidos por limitaciones estructurales y de recursos, y todos tienen sus inconvenientes. Todos

ellos han arrojado resultados muy incongruentes, y esto ha complicado la búsqueda de la política “correcta”.

Prohibir la caza y la extracción de los recursos locales puede reducir los ingresos y los niveles de vida de las poblaciones locales pobres. Las medidas coercitivas, como el traslado forzoso, pueden provocar un profundo resentimiento y un rechazo hacia las iniciativas de conservación dentro de las comunidades, como a menudo ha ocurrido en África, Asia y América Latina. Legalizar el comercio, sin embargo, complica notablemente la aplicación de la ley y facilita el uso de estrategias de evasión por los traficantes. Además, una oferta legal de especies vulnerables podría impulsar la demanda, también de animales cazados furtivamente, y permitir el blanqueo de productos obtenidos de manera ilegal. En clave más positiva, la concesión de licencias y la reglamentación pueden ofrecer a las partes interesadas una participación en la conservación que, de otro modo, no existiría, lo que contribuye a proteger no solo las especies sino también su hábitat y el ecosistema en sentido más amplio.

La gestión comunitaria de los recursos naturales puede motivar en gran medida a las comunidades locales a apoyar la conservación y plantear resistencia frente al furtivismo y el tráfico, pero al igual que ocurre con otros instrumentos, los resultados han variado ampliamente. Perseguir la demanda de los consumidores es crucial, pero las medidas de reducción de la demanda son complejas y toman tiempo. Las iniciativas de lucha contra el blanqueo de dinero brindan un instrumento adicional, pero no acabarán con el comercio ilegal de especies silvestres.

Prohibiciones y aplicación de la ley

Las prohibiciones y la intensificación de las medidas de aplicación de la ley pueden ayudar en determinadas circunstancias, dependiendo de los entornos culturales e institucionales locales y las necesidades ecológicas de las especies en cuestión. La aplicación de las políticas en materia de fauna y flora silvestres a menudo es insuficiente debido a la acusada falta de recursos y la escasa prioridad que se le concede. Ciertamente se necesita incrementar de forma notable la diligencia y los recursos. Pero, en ausencia de una reducción drástica de la demanda, hay unos límites con respecto a lo que las medidas de aplicación de la ley, aun notablemente intensificadas, pueden hacer para poner fin al furtivismo y el tráfico de especies silvestres, crear un efecto disuasorio y acabar con la oferta.

La prohibición e interceptación tienen por objeto impedir, o al menos limitar, la oferta ilegal de productos de fauna y flora silvestres y desalentar su

utilización. Esto se logra creando barreras de entrada para vendedores y compradores, incrementando los precios, limitando la comercialización y creando un conjunto de valores normativo contra las amenazas para los vulnerables ecosistemas silvestres. El hecho de que la ilegalidad no disuada a todo consumidor o proveedor no significa automáticamente que la legalización vaya a reducir el consumo y la oferta. Cuando el consumo está impulsado por un deseo de demostrar el estatus, el poder y la riqueza, como ocurre al llevar abalorios de marfil o abrigos de especies en peligro, una prohibición que desaliente las muestras ostentosas podría reducir la demanda y, por lo tanto, ser sumamente valiosa. Sin embargo, el efecto sobre la demanda será muy diferente en el caso de la carne de caza ilegal que se consume no como artículo exótico de lujo, sino por subsistencia. Si no se dispone de fuentes alternativas de proteínas, puede que la demanda de carne de caza no se reduzca en absoluto.

Una interceptación eficaz es difícil y requiere gran cantidad de recursos. Para neutralizar a los cazadores furtivos y traficantes y, lo que es más importante, disuadirlos, las autoridades necesitan tener un conocimiento detallado de las redes de contrabando de especies silvestres. A veces se sobrestima la proporción de grupos delictivos y militantes organizados en las actividades de caza furtiva. Si bien estos grupos pueden estar involucrados, su participación en la caza furtiva a menudo no representa más que una fracción mínima del total. Existe un amplio margen de variación en las estructuras de la caza furtiva y las redes de tráfico, y en esas estructuras y redes pueden estar involucrados muchos y dispersos comerciantes de bajo nivel y cazadores furtivos pobres. Las ideas exageradas y simplistas sobre la situación desvían la atención de los encargados de la formulación de políticas de las prácticas corruptas que pueden ejercer los actores legítimos, entre ellos entidades de concesión de licencias, hospedajes ecológicos y funcionarios ambientales de alto nivel.

Las redes de furtivismo y de tráfico a menudo tienen una estructura de integración mucho menos vertical de lo que muchos defensores de la interceptación se imaginan. Además, incluso traficantes de alto nivel y redes enteras de tráfico de fauna y flora silvestres son fáciles de reemplazar mientras la demanda se mantenga sólida. Sin embargo, conocer las estructuras reales del furtivismo y el contrabando en un lugar particular, en lugar de imaginar cómo podrían ser, es crucial para que la aplicación de la ley y otras intervenciones en materia de políticas sean eficaces.

En la lucha contra las drogas, incluso con sus más que amplios recursos, la eficacia de la interceptación rara vez supera el 50 %, y a menudo es muy inferior. Esos niveles podrían ser insuficientes para impedir el colapso de determinadas especies. Las prohibiciones, la interceptación y la aplicación

de la ley se ven facilitadas de manera decisiva al reducirse la demanda, ya sea como resultado de una prohibición, de estrategias específicas de reducción de la demanda o de factores extrínsecos. Al mismo tiempo, cuanto más eficaz pasa a ser la aplicación de la ley, más aumenta el valor de un animal o producto de fauna y flora silvestres que haya sido objeto de contrabando. La aparente escasez —ya sea como resultado del agotamiento de la especie o de una aplicación de la ley más eficaz— incrementa los beneficios financieros del contrabando.

Los narcotraficantes prevén grandes pérdidas por la erradicación de cultivos ilícitos y la interceptación de drogas objeto de contrabando. A menudo acogen con agrado esas medidas, porque incrementan los precios y hacen que las reservas sean más rentables. Algunos traficantes de fauna y flora silvestres realizan cálculos similares: los traficantes de especies exóticas de loros originarias de Indonesia, por ejemplo, en una época preveían una mortalidad del 90 % al 95 % de los ejemplares que habían obtenido ilícitamente, como resultado del método de contrabando. Evitaron ser detectados por las fuerzas del orden metiendo los loros dentro de botellas de plástico, tirándolas al mar y recuperándolas en mar abierto¹². El hecho de que menos del 10 % sobreviviera no resultó disuasorio, pues los beneficios que reportaron los ejemplares restantes fueron más que suficientes.

De hecho, la escasez puede impulsar los precios hasta tal punto que absorber enormes pérdidas y conducir a las especies a la extinción resulte sumamente rentable y atractivo para los traficantes. Cuanto menos comunes son las especies, mayor es su valor. Si la demanda es estable, la interceptación “eficaz” estimula paradójicamente el furtivismo. Aún más nocivos son los mercados de curiosidades, en los que la demanda aumenta de manera proporcional a la escasez y el precio. Esto puede tener un efecto devastador sobre la especie en cuestión. En otras palabras, una interceptación en apariencia eficaz puede ser, en la práctica, totalmente contraproducente.

Comercio legal y concesión de licencias

Permitir que la oferta de animales, plantas y productos de fauna y flora silvestres se introduzca de manera legal en el mercado provoca igualmente numerosos dilemas y resultados imperfectos. Los argumentos en favor de la legalización de las drogas se diferencian sustancialmente de aquellos en favor de la legalización del comercio de productos de fauna y flora silvestres.

¹²Vanda Felbab-Brown, “Indonesia field report IV: the last twitch? Wildlife trafficking, illegal fishing, and lessons from anti-Piracy efforts”, Brookings Institution, 26 de marzo de 2013.

Quienes critican la prohibición de las drogas sostienen que, dado que estas no se pueden eliminar del mundo, penalizarlas sobrecarga los sistemas de aplicación de la ley y de justicia, empodera a los grupos delictivos, vulnera gravemente los derechos humanos, pone en riesgo la salud pública y menoscaba los esfuerzos para combatir a los grupos militantes. Los partidarios de la legalización prometen que esta incrementará los ingresos para el Estado en forma de impuestos y derechos de licencia y que revertirá los efectos negativos de la prohibición de las drogas. Sin embargo, muchos detractores de la prohibición de las drogas cuestionan la idea de que la legalización vaya a revertir todos los efectos negativos. No apoyan necesariamente una legalización absoluta y, en su lugar, prefieren la despenalización y unas medidas de aplicación de la ley diseñadas de manera diferente. También es objeto de controversia la medida en que la legalización aumentaría el consumo problemático de drogas y la drogadicción.

Los argumentos regulatorios para permitir el comercio de fauna y flora silvestres son fundamentalmente diferentes. En primer lugar, la agricultura o la ganadería de especies protegidas puede aliviar la presión sobre las especies que viven en estado salvaje. En segundo lugar, permitir cierto nivel de comercio puede brindar a los cazadores, ganaderos y demás personas próximas a los recursos de la vida silvestre que son objeto de comercialización una participación en la conservación y la gestión sostenible de especies y ecosistemas enteros. En tercer lugar, el comercio regulado puede generar dinero para la conservación.

Sin embargo, al igual que ocurre con las prohibiciones, la eficacia de la concesión de licencias, el ecoetiquetado y la creación de una oferta legal depende de la capacidad que los órganos encargados de hacer cumplir la ley tengan para vigilar y aplicar los reglamentos y restricciones en todos los países en cuestión. Además, su éxito dependerá de si los consumidores están dispuestos a favorecer los artículos producidos legal y sosteniblemente y de si son capaces de distinguir las verdaderas marcas de las falsas.

Como sucede con las prohibiciones, muchos de los resultados que cabe esperar o desear respecto de la legalización del comercio no llegan a cumplirse del todo. Una oferta legal no garantiza la sostenibilidad, como tampoco alivia necesariamente la presión sobre los animales que viven en estado salvaje. Si los artículos obtenidos legalmente son caros (porque se gravan con elevados impuestos para desalentar la demanda) y difíciles de producir (porque es difícil criar animales en cautividad), entonces es probable que la caza furtiva persista. La cría en cautividad y los planes de concesión de licencias a menudo no impiden que las especies silvestres capturadas ilegalmente se cuelen en la cadena de suministro supuestamente lícita. Con frecuencia, los clientes y los funcionarios encargados

de hacer cumplir la ley carecen de la capacidad o la motivación para determinar si un producto de fauna o flora silvestres se obtuvo de instalaciones de cría o de un entorno silvestre, o si el proveedor es legítimo.

Permitir un suministro legal aumenta considerablemente la carga que recae en los organismos encargados de hacer cumplir la ley a fin de diferenciar entre los productos de origen legal y los de origen ilegal. Sin embargo, aunque las prohibiciones totales del comercio de especies silvestres eliminan esa carga, no necesariamente reducen las necesidades generales de recursos. Contar con un suministro legal también puede reducir el oprobio moral que rodea el comercio de determinadas especies y, así, fomentar involuntariamente la demanda de especies silvestres obtenidas de manera ilegal y encubrir a los consumidores.

Además, los ingresos provenientes del comercio legítimo de productos de fauna y flora silvestres, como los que se generan en instalaciones de cría o en las operaciones de caza de trofeos, no necesariamente terminan en manos de las comunidades y partes interesadas locales. Otros agentes, como las élites locales o nacionales, las grandes empresas ecológicas y las lejanas instalaciones de cría pueden obtener ingresos mediante la corrupción, un rediseño regulatorio problemático o la dinámica natural del mercado. Puede que, como resultado, las partes interesadas locales no se beneficien de la conservación.

Aunque algunos afirman actualmente que las redes de caza furtiva son empresas delictivas muy organizadas, muchos cazadores furtivos son, en realidad, miembros de comunidades locales marginadas y desesperadamente pobres. A veces, sus actividades de caza furtiva son totalmente independientes del tráfico de especies silvestres. En otros casos, pueden suministrar animales a las redes mundiales de tráfico o trabajar para ellas como cazadores, porteadores, rastreadores y vigilantes, como ocurre a veces con algunos guardabosques corruptos de los parques. Un componente importante de las políticas para reducir el comercio ilícito de fauna y flora silvestres podría ser, por lo tanto, buscar otros medios de subsistencia lícitos para las comunidades locales y, así, incentivarlas a resistir el tráfico de especies silvestres. Aunque eso no resuelve el problema de los traficantes de fauna y flora silvestres y los grupos delictivos organizados, puede simplificar y centrar los esfuerzos de aplicación de la ley. Puede alentar la cooperación de la comunidad con los órganos encargados de hacer cumplir la ley, mejorar la sostenibilidad política de las restricciones sobre el comercio de especies silvestres y reducir los conflictos políticos.

Participación de las comunidades locales: los medios de subsistencia alternativos y la gestión comunitaria de los recursos naturales

Generar incentivos económicos para que las personas pobres apoyen las políticas de conservación también es importante desde el punto de vista normativo, ya que las comunidades marginadas que dependen de la caza para sus medios de vida básicos a menudo han sufrido enormemente como resultado de la conservación del medio ambiente. Se han visto obligadas a abandonar sus tierras en zonas designadas como protegidas, y sus medios de subsistencia y la seguridad humana han quedado comprometidos.

Las leyes y los reglamentos son más fáciles de cumplir cuando la inmensa mayoría de la población los acepta como legítimos y los internaliza. Por ello, devolver el poder decisorio a quienes han sido pobres y se han visto marginados y privados de derechos puede no solo ser beneficioso política y económicamente, sino también favorable y gratificante desde un punto de vista psicológico.

Pero muchos planes sobre medios de subsistencia alternativos no han sido eficaces. El ecoturismo, si bien suele prescribirse como mecanismo de conservación, ha fallado como recurso estable contra la caza furtiva y el tráfico de especies silvestres y como una forma fiable de lograr el crecimiento económico. Rara vez genera ingresos y empleos suficientes, debido a sus propias limitaciones internas y a que los recursos que origina quedan en manos de las élites. Un objetivo crucial como es permitir que las comunidades ganen lo suficiente del ecoturismo para mantener sus niveles de vida anteriores a menudo resulta difícil de alcanzar, por no hablar de que las comunidades puedan lograr un progreso económico y social. Lo mismo puede decirse de otros medios de subsistencia alternativos y de permitir una caza limitada de especies silvestres.

Por ejemplo, en la isla de Seram (Indonesia), se ofrecieron medios de subsistencia alternativos a 20 cazadores furtivos de loros exóticos al convertirlos en personal del centro de rescate y en guías sobre especies silvestres para los ecoturistas, por conducto de la labor de Profauna, una de las ONG indonesias más determinada a luchar contra el comercio ilegal de especies silvestres. Como resultado de ello, la caza furtiva se redujo drásticamente. A fin de asegurar un flujo permanente de ecoturistas, se alentó a los observadores de aves de los Estados Unidos de América a viajar hasta Seram y visitar el centro de rescate. Sin embargo, transcurrido un tiempo, la oferta de visitantes internacionales disminuyó. Los ingresos de los cazadores furtivos provenientes de su

trabajo como guías en materia de especies silvestres se redujeron y, una vez más, se vieron presionados para reanudar la caza ilegal¹³.

La historia de Seram es un pequeño ejemplo de las condiciones de las que depende el éxito de los medios de subsistencia alternativos. Si a los cazadores furtivos pobres se les ofrecen unos ingresos provenientes de otras fuentes, a menudo se muestran dispuestos a abandonar la caza furtiva, incluso si esta les reporta más dinero. Pero los ingresos han de ser estables y seguros. El problema de muchos planes de ecoturismo es que los ingresos tienden a ser esporádicos y estacionales y fluctúan enormemente.

Para que una zona atraiga a suficientes ecoturistas como para generar ingresos, a menudo necesita contar con una población de mamíferos grandes y lo bastante fáciles de avistar. Por ejemplo, las sabanas de África Oriental suelen atraer a muchos más turistas que las pluviselvas. Aun así, los ingresos provenientes del ecoturismo en África Oriental pueden ser muy estacionales. Los propietarios de los albergues o bien han de constituir reservas financieras para pagar al personal en temporada baja, o, como ocurre frecuentemente, lo despiden durante una parte del año, lo cual suscita antagonismo en la comunidad¹⁴. Los parques deben estar dotados de buenas infraestructuras, como aeropuertos, carreteras y albergues, así como de una buena seguridad, y para todo ello se precisan recursos. Por otra parte, los bandidos y los grupos militantes ahuyentan a los turistas, cuya afluencia también disminuye a raíz de perturbaciones externas como la inestabilidad política o las crisis económicas en sus países de procedencia.

El número de puestos de trabajo disponibles en el sector del ecoturismo puede ser considerablemente inferior a la reserva de posibles cazadores furtivos. Incluso si todos los cazadores furtivos actuales obtienen empleos legales, podría haber otras personas pobres a las que se pudiera reclutar como cazadores furtivos en la zona o que podrían trasladarse hasta ella, especialmente si las recompensas materiales de la caza furtiva aumentan.

La eficacia de los medios de subsistencia alternativos y la participación de la comunidad local en la gestión de los hábitats y especies silvestres varía enormemente. Algunos resultados ponen de manifiesto los efectos perjudiciales de permitir, o de no permitir, que haya comunidades locales en los parques nacionales. Hay muchos factores que pueden afectar esos resultados, como

¹³V. Felbab-Brown, "Indonesia Field Report IV".

¹⁴Entrevistas de la autora con propietarios de albergues en el Parque Nacional de Tsavo y Masái Mara (Kenya), en mayo de 2013, y en el Parque Nacional Serengeti y la Zona de Conservación de Ngorongoro (República Unida de Tanzania), en 2003.

los horizontes económicos a corto plazo de una comunidad frente a sus horizontes a largo plazo, sus ingresos y niveles de empleo, sus actitudes hacia la naturaleza, su cohesión y sus estructuras de liderazgo, y la ejecución de los derechos de propiedad. Los medios de subsistencia alternativos que cuentan con más probabilidades de ser eficaces son aquellos que permiten hacer frente a todos los factores estructurales de las economías ilícitas.

Los planes de gestión comunitaria de los recursos naturales a menudo trascienden los medios de subsistencia alternativos, el ecoturismo, las indemnizaciones o la limitación de la caza. Tienen por objeto transferir derechos a las comunidades locales y lograr tres objetivos: el empoderamiento político, la mitigación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Pueden basarse en la caza de trofeos, el ecoturismo u otros medios de vida alternativos. A veces funcionan fabulosamente, pero los resultados no han sido uniformes. Para que tengan éxito necesitan, además de una debida ejecución, que haya un flujo grande y constante de turistas, cazadores de trofeos y clientes, y una densidad de personas suficientemente baja en relación con la de vida silvestre. En general, esos planes han funcionado mejor en zonas áridas, donde no resulta provechosa la agricultura pero se encuentran especies silvestres emblemáticas, que en zonas fértiles, donde resulta rentable convertir la tierra para uso agrícola, o que en los bosques tropicales, donde es difícil avistar a los animales y la tala industrial reporta ingresos mucho mayores que el ecoturismo. En algunos casos, después de enriquecerse como resultado de políticas de gestión comunitaria de los recursos naturales, las comunidades han intensificado sus actividades de caza y tala no sostenibles a fin de aumentar aún más sus recursos económicos a expensas de la conservación del medio ambiente.

En resumen, no hay fórmulas mágicas, ni siquiera tampoco maneras de mejorar la situación que sean universalmente apropiadas. Los resultados de las políticas son contingentes y dependen en gran medida del contexto. Todas las estrategias se enfrentan a limitaciones estructurales y de recursos. Además de esas limitaciones, las estrategias también entrañan desventajas directas. Prohibir la caza y la extracción de los recursos locales puede restringir las fuentes de ingresos y reducir el nivel de vida de las poblaciones locales pobres. El traslado forzoso de las comunidades y otras medidas coercitivas pueden generar un profundo resentimiento y un rechazo hacia la conservación, como a menudo ha ocurrido en África, Asia y América Latina. La concesión de licencias de comercio legal, sin embargo, complica notablemente la aplicación de la ley y facilita las estrategias de evasión por parte de los traficantes.

Las prohibiciones o la concesión de licencias pueden ayudar, dependiendo de los entornos culturales e institucionales locales y de las necesidades y

circunstancias ecológicas de determinadas especies. Sin embargo, hay unos límites respecto a lo que puede conseguirse con medidas de represión, aun notablemente intensificadas, para poner fin al furtivismo y el tráfico de especies silvestres, crear un efecto disuasorio y acabar con la oferta a falta de una reducción drástica de la demanda. La concesión de licencias y la regulación de la captura y el comercio de fauna y flora silvestres solo funcionan en determinadas circunstancias. En algunos casos, esto puede brindar a determinadas partes interesadas una participación en la conservación de la que, de otro modo, carecerían, lo que sirve para proteger no solo a las especies sino también su hábitat y el ecosistema en sentido más amplio. En otras circunstancias, la oferta legal de productos de especies vulnerables aumenta la demanda general, también de animales cazados furtivamente, lo que complica la aplicación de la ley y permite el blanqueo de productos obtenidos de manera ilícita. La gestión comunitaria de los recursos naturales puede motivar en gran medida a las comunidades locales a apoyar la conservación y plantear resistencia frente al furtivismo y el tráfico, pero al igual que ocurre con otros instrumentos de conservación, los resultados han variado ampliamente. Perseguir la demanda de los consumidores es crucial, pero las medidas de reducción de la demanda son complejas y toman tiempo. Las iniciativas de lucha contra el blanqueo de dinero brindan un instrumento adicional, pero no acabarán con el comercio ilegal de especies silvestres.

Recomendaciones en materia de políticas

Teniendo presentes las consideraciones anteriores, se pueden formular algunas recomendaciones con respecto a cómo hacer frente a los principales problemas en materia de especies silvestres a los que se enfrenta actualmente el mundo.

Dada la creciente amenaza que el tráfico de especies silvestres plantea para la supervivencia de las especies vulnerables, y dado el volumen actual de la caza furtiva de elefantes, China debería cumplir su promesa de cerrar su mercado de marfil, y debería hacerlo a la mayor brevedad, mediante la aplicación de medidas coercitivas para interceptar y desalentar la compra, la venta y el tráfico de marfil. Otros países, como el Japón, deberían hacer lo mismo. No deberían concederse licencias a Sudáfrica ni a otros países para vender marfil ni cuerno de rinoceronte hasta que la demanda y la caza furtiva se reduzcan notablemente y se disponga de mejores estructuras de vigilancia y aplicación de la ley en los países de los que provienen la oferta y la demanda.

Sin embargo, aunque declarar ilegal el mercado de marfil en China (también en Hong Kong) tiene sentido en el contexto actual de blanqueo masivo de marfil, la lección general en materia de políticas no es, y tampoco debería ser, que se haya de poner fin a toda venta legal de especies silvestres. Si la demanda se estabiliza y la aplicación de la ley se endurece de tal manera que muchos menos productos obtenidos de manera ilegal se cuelen en la cadena de suministro legal, debería volver a considerarse seriamente la posibilidad de permitir una oferta legal, tanto de marfil como de cuerno de rinoceronte, sometida a un estricto control. Brindar incentivos económicos que favorezcan la conservación al mayor número posible de partes interesadas facilita en gran medida la aplicación de los reglamentos en materia de especies silvestres.

Permitir una caza sostenible, incluso de especies en peligro, debería ser la política preferida para que las partes interesadas locales tengan un interés material en promover la conservación. Sin embargo, cuando la corrupción, la evasión de la ley y el blanqueo de productos de fauna y flora silvestres están generalizados, los encargados de formular políticas han de estar dispuestos a adoptar prohibiciones temporales y específicas para cada lugar, y a veces incluso interdicciones generales y completas respecto de determinadas especies. Toda política habrá de reevaluarse y modificarse si sus resultados no son positivos.

La caza puede ser sostenible y beneficiar el medio ambiente, por ejemplo, al mantener las especies superpobladas bajo control. Esto ocurre sobre todo cuando las cifras de especies depredadoras clave son bajas, ya sea como resultado de la caza furtiva, la destrucción de hábitats u otras causas. La caza furtiva y la caza no sostenible de superpredadores resultan especialmente problemáticas, pues generan repercusiones a gran escala en todo el ecosistema. No toda la caza furtiva amenaza la supervivencia y la salud de las especies, como tampoco todo el comercio legal. Por eso, en zonas protegidas e incluso en partes centrales de las zonas protegidas, es de sentido común permitir una caza limitada de especies que no se encuentren en peligro y una extracción limitada y sostenible de recursos naturales para mitigar la inseguridad alimentaria y las pérdidas de ingresos de las comunidades locales pobres. Es fundamental evaluar, caso por caso, qué tipo de caza resulta sostenible y a qué niveles. Como las repercusiones de la explotación limitada podrían cambiar con el tiempo, las poblaciones de especies silvestres y sus ecosistemas han de vigilarse cuidadosamente y es necesario evaluar periódicamente la situación.

Siempre que sea posible, deberían otorgarse a las comunidades locales derechos respecto de la tierra en las zonas de conservación y respecto del producto de la utilización sostenible de las especies silvestres. Las comunidades marginadas deberían recibir asistencia para salvaguardar sus derechos y

deberían tener voz firme en la determinación del uso de la tierra y protección para lograr equidad y sostenibilidad ambientales. Los derechos conferidos de esta forma deberían limitarse, con restricciones respecto del uso, a fin de asegurar la conservación de la biodiversidad; no se debería permitir que las comunidades destruyeran zonas de biodiversidad valiosas. Esto no impide la tala sostenible ni la caza con fines de subsistencia o de especies que no se encuentren en peligro, como tampoco la caza de trofeos, ni el pastoreo limitado en zonas protegidas.

Entre esos derechos condicionales debería figurar también el derecho de la comunidad al 100 % de los ingresos procedentes de la gestión sostenible de la vida silvestre, los cuales deberían, sin embargo, gravarse con impuestos. Así, puede establecerse apoyo gubernamental externo para las iniciativas de la comunidad local y el Estado podría tener menos incentivos para conspirar en materia de furtivismo y deforestación con forasteros o para abandonar a la comunidad a su propia defensa cuando otros agentes, como los traficantes de especies silvestres o la industria maderera, amenacen sus recursos. Todos esos arreglos han de vigilarse y reevaluarse periódicamente, con sólidas aportaciones por parte de las comunidades locales.

Si al permitir que las comunidades locales exploten zonas importantes para el medio ambiente se degradan sustancialmente los ecosistemas, podría ser necesario reasentar a algunas poblaciones, con la condición de que se las consultara e indemnizara debidamente. Como mínimo, la indemnización debe permitir que la comunidad local no salga perdiendo económicamente respecto a cuando vivía en la zona protegida. Lo ideal sería que la indemnización redujera también la pobreza. Eso significa, sin embargo, que los partidarios de las zonas protegidas exclusivas deben ayudar a recaudar fondos para compensar las consecuencias del reasentamiento, o que los partidarios de fijar restricciones respecto del uso de la tierra han de hacer lo mismo con respecto a esa cuestión. Las transferencias monetarias condicionadas deberían convertirse en un instrumento normalizado dentro del conjunto de instrumentos en materia de políticas de conservación, especialmente en las circunstancias en que el comercio legal de una especie no resulte una opción viable y el ecoturismo u otros medios de subsistencia alternativos simplemente no puedan compensar el lucro cesante que resulte de no convertir los ecosistemas en tierras agrícolas o capturar especies amenazadas.

La vigilancia y la aplicación eficaces de la ley son esenciales para que cualquiera de los instrumentos analizados tenga éxito. Fortalecer la aplicación de la ley y reducir la corrupción entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley es fundamental. Al mismo tiempo, jamás deberían tolerarse las vulneraciones de los derechos humanos, y ningún organismo debería adoptar

políticas tan reprensibles e ineficaces como disparar a los cazadores furtivos en el acto. La aplicación de la ley *in situ* es, con mucho, la manera más eficaz de evitar el furtivismo. Los esfuerzos por dismantelar las redes de tráfico de fauna y flora silvestres deberían centrarse en aprehender, de una sola vez, tantos de sus estratos medios como fuera posible. Esto reduce al mínimo su capacidad de regenerarse y es mucho más eficaz que detener a los cabecillas (por moralmente deseable que pueda ser) o colmar las prisiones de pequeños cazadores furtivos. La interceptación debe diseñarse cuidadosamente, de manera que un volumen de incautación mayor no conduzca a un incremento de la caza furtiva. Por ello es tan importante aplicar la ley *in situ* y centrarse en los intermediarios, en lugar de realizar incautaciones en tránsito.

Por último, los mercados minoristas y la demanda de los consumidores han de reconfigurarse con ayuda de campañas de persuasión, campañas de mensajes de texto y la aplicación de la ley. Las sanciones deberían diferenciar, por un lado, entre los compradores de bajo nivel de, por ejemplo, estatuas de marfil y, por otro, los especuladores y grandes consumidores de productos prohibidos de fauna y flora silvestres. Aunque las grandes emociones y los compromisos ideológicos no deberían nublar los juicios acerca de la eficacia de las políticas, reducir al mínimo el daño evitable, como la crueldad innecesaria hacia los animales o humanos, debería ser un criterio esencial al elegir las políticas de conservación.

Quizás la conclusión más importante es que cabe esperar enormes variaciones en los resultados de las políticas. Esto ocurre tanto con las políticas relativas a la vida silvestre como con las relativas a las drogas. Lo que funciona bien para una especie en una determinada parte podría no funcionar bien para esa misma especie en un lugar vecino. Lo que funciona bien para acabar con la demanda en un momento dado podría no funcionar diez años después. El grado en que un mercado legal o ilegal puede ser modelado o reducido a través de medidas orientadas a la oferta y a la demanda depende de su elasticidad, que puede cambiar con el tiempo, así como de muchos otros factores, como los entornos institucionales y culturales locales. Por lo tanto, las políticas deberían dar margen a la experimentación.

LA LEY LACEY COMO MODELO PARA LA LEGISLACIÓN SOBRE EL COMERCIO DE ESPECIES SILVESTRES

Lydia Slobodian* y Ariadni Chatziantoniou**

Resumen

¿Cómo puede y debería regularse el comercio de especies silvestres? En el presente artículo, un grupo de investigadores jurídicos examina a fondo la Ley Lacey de los Estados Unidos. Esta ley prohíbe la posesión de especies silvestres que se hayan obtenido o comercializado ilegalmente desde cualquier lugar del mundo, y algunos observadores la han considerado un posible modelo para otros países. Mediante un análisis de la Ley Lacey desde una perspectiva internacional, las autoras examinan las repercusiones de esta ley y la posibilidad de que otros países puedan adaptarla a sus propios ordenamientos jurídicos, y llegan a la conclusión de que podría utilizarse como modelo para la legislación de distintas jurisdicciones.

Palabras clave: legislación, Ley Lacey, comercio de especies silvestres, Estados Unidos

Introducción

A mediados del siglo XIX, los cielos de los Estados Unidos solían oscurecerse por efecto de unos pájaros que tal vez fueran los más numerosos del mundo: las palomas pasajeras. Bandadas de palomas bloqueaban el sol durante horas a su paso, y emitían un ruido atronador que ahogaba la conversación. Medio siglo después, esos pájaros se habían extinguido. La paloma pasajera fue víctima de un nuevo tipo de amenaza facilitada por una creciente red de ferrocarriles; en tren llegaban visitantes de otros estados, mataban millares de pájaros y luego partían con sus trofeos. Junto con la caza y la destrucción de hábitats locales, la industria interestatal de la paloma causó estragos sobre una especie considerada demasiado abundante como para extinguirse e inspiró una nueva forma de protección legislativa. En 1900, el congresista republicano John F. Lacey, dirigiéndose a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, habló de la extinción de la paloma pasajera. Dijo que se

* Oficial de Asuntos Jurídicos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

** Pasante de Asuntos Jurídicos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Un agradecimiento especial al Sr. Rob Parry-Jones y al World Wide Fund for Nature International por hacer posible la presente obra.

había hecho un espantoso alarde de matanza y destrucción que podía servir de advertencia a toda la humanidad.

El congresista exhortó, entonces, a dar un ejemplo de sabia conservación de cuanto quedaba de los dones de la naturaleza¹. La ley que presentó, la Ley Lacey, se convertiría en uno de los instrumentos jurídicos más conocidos y eficaces de los Estados Unidos para combatir los delitos contra la vida silvestre, y en un posible modelo para la legislación del resto del mundo².

Desde que el Representante Lacey construyó su argumento en torno al triste destino de la paloma, el contexto del comercio de especies silvestres ha cambiado. El comercio ilícito de fauna y flora silvestres ha crecido hasta convertirse en un negocio que genera miles de millones de dólares y que abarca una serie de industrias y mercados³. En el informe titulado *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species* (2016), de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se hablaba de 7.000 especies diferentes en más de 164.000 incautaciones en 120 países⁴. El informe reveló que los delitos contra la vida silvestre comprendían una gran variedad de mercados e industrias, como los de la moda, los cosméticos, los muebles, los alimentos y las mascotas. A menudo, los productos obtenidos ilícitamente se utilizan o comercializan en operaciones comerciales por lo demás legítimas, y eso hace que sea más difícil detectarlos como productos de delitos contra la vida silvestre⁵. A medida que el alcance y la naturaleza de los delitos contra la vida silvestre han ido creciendo y cambiando, la Ley Lacey se ha desarrollado consecuentemente mediante una serie de modificaciones por las que se amplió su cobertura y se incrementaron las sanciones⁶. La Ley no solo tiene por objeto conservar las especies, sino también proteger la competencia de los negocios estadounidenses legítimos, el suministro de recursos naturales a los mercados mundiales y estadounidenses, los consumidores de los Estados Unidos que compran involuntariamente mercancías ilegales, la seguridad nacional de los Estados

¹ Barry Yeoman, "Why the Passenger Pigeon Went Extinct", *Audubon*, mayo y junio de 2014.

² Robert S. Anderson, "The Lacey Act: America's Premier Weapon in the Fight against Unlawful Wildlife Trafficking", *Public Land and Resources Law Review*, vol. 16 (1995), pág. 29.

³ Servicio de Fauna Terrestre y Acuática y Flora de los Estados Unidos, Asuntos Internacionales, "Illegal wildlife trade", en: www.fws.gov/; World Wide Fund for Nature, "Illegal wildlife trade", en: www.worldwildlife.org/; TRAFFIC: la red de supervisión del comercio de flora y fauna silvestres, "Legal wildlife trade", en: www.traffic.org/trade.

⁴ *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species*, 2016 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.XI.9), pág. 3.

⁵ *Ibid.*

⁶ Ley Lacey de 1900, modificada en 2008, Código de los Estados Unidos, Título 16, arts. 3371 a 3378; Anderson, "The Lacey Act", pág. 29.

Unidos y las víctimas ambientales tanto en los Estados Unidos como en el extranjero⁷.

En los últimos tiempos, la Ley Lacey ha recibido cada vez mayor atención por parte de la comunidad internacional. En su análisis de las consecuencias que las conclusiones de la investigación del *World Wildlife Crime Report* tendrían sobre las políticas, las autoras observaron lo siguiente:

El comercio ilícito podría reducirse si cada país prohibiera, con arreglo al derecho interno, la posesión de especies silvestres que hayan sido objeto de extracción o comercio ilegales en cualquier lugar del mundo.

El Equipo de Tareas sobre Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y la Reunión del Grupo de Expertos de la UNODC y el World Wide Fund for Nature (WWF) sobre Delitos Pesqueros han recomendado seguir examinando el potencial de la Ley Lacey, y esto se menciona en una resolución sobre delitos contra el medio ambiente aprobada en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza⁸.

En el presente artículo se brindan algunas reflexiones iniciales sobre el funcionamiento de la Ley Lacey y sus posibilidades de servir como modelo para la legislación de otras partes del mundo. En la primera sección se ofrece un panorama general de las principales disposiciones de la Ley. En la segunda se compara la Ley con los enfoques de otros países, en particular, la Normativa sobre el Comercio de Especies Silvestres y el Reglamento relativo a la Madera, ambos de la Unión Europea, y la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal de Australia. En las secciones siguientes se presentan casos, ejemplos y argumentos de diferentes sectores a fin de poner de relieve diversos aspectos de la Ley, cómo funciona en la práctica y cómo se percibe. En la última sección figuran ideas sobre el potencial de la Ley Lacey como modelo para otras jurisdicciones, y las medidas que cabría adoptar en el futuro.

⁷ Estados Unidos, Equipo de Tareas sobre Penalización Excesiva de la Comisión del Poder Judicial de la Cámara de Representantes, “Statement for the Record by Marcus Asner and Katherine Ghilain: Regulatory Crime— Solutions”, 14 de noviembre de 2013; Estados Unidos, Government Publishing Office, “Testimony of Marcus Asner”, en *Oversight Hearing on The 2008 Lacey Act Amendments Part 1 and 2*, Serial No. 113-16, 16 de mayo de 2013, págs. 57 a 65.

⁸ *Final Report of the Ministerially-led Task Force on the Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on High Seas* (Londres, 2006), pág. 16; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Transnational crime in the fisheries sector tackled by global experts”, 29 de febrero de 2016; Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, “Delitos contra el medio ambiente” (WCC-2016-Res-070).

Disposiciones principales: instrumentos para combatir el comercio ilícito de especies silvestres

La Ley Lacey prohíbe una amplia serie de conductas en relación con el tráfico de fauna y flora silvestres obtenidas ilegalmente y los productos derivados de ellas. Prevé no solo los delitos de tráfico, sino también los de marcado y falsedad en el etiquetado, así como declaraciones específicas para las plantas. Establece sanciones civiles y penales en función de los conocimientos y la predisposición mental de los infractores, y dispone sanciones con respecto a los permisos y el decomiso.

Delitos de tráfico de especies silvestres

Con arreglo a la Ley Lacey, los delitos de tráfico están integrados por dos componentes distintos (véase el recuadro 1). En primer lugar, las autoridades judiciales han de probar que las especies silvestres, el pez o la planta en cuestión se obtuvieron, tomaron en propiedad, transportaron o vendieron en contravención de una ley o un reglamento básico federal, tribal, estatal o extranjero. A continuación, las autoridades judiciales deben demostrar que el acusado cometió o intentó cometer uno de los actos prohibidos enumerados en la Ley Lacey, entre los que figuran la importación, la exportación, el transporte, la venta, la recepción, la adquisición o la compra de fauna y flora silvestres ilegales, o la posesión de especies silvestres, peces o plantas obtenidos ilegalmente dentro de la “jurisdicción marítima y territorial especial de los Estados Unidos” (art. 3372 a))⁹.

En apariencia, la Ley Lacey parece tener un alcance ilimitado por lo que respecta a los delitos determinantes. Sin embargo, los debates en el congreso y la jurisprudencia posteriores han aclarado que las leyes de base han de estar claramente relacionadas con la vida silvestre¹⁰. Las modificaciones de 2008 por las que se tipifican delitos relativos a las plantas brindan una lista clara y concreta de delitos determinantes, todos relacionados con la conservación,

⁹En caso de infracción de una ley nacional o extranjera, en el art. 3372 a) 2) se especifica que la importación, la exportación, el transporte, la venta, la recepción, la adquisición y la compra de especies silvestres ilegales se prohíben solo cuando se produce una relación comercial internacional o entre estados. La jurisdicción marítima y territorial especial de los Estados Unidos comprende principalmente la alta mar, las aguas territoriales, los bienes federales y los buques estadounidenses (Código de los Estados Unidos, Título 18, art. 7).

¹⁰Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Noveno Circuito, *United States v. Lee*, 937 F.2d 1388 (1991), en 1392, en el que se cita el Informe del Senado Núm. 97-123, reimpresso en *United States Code Congressional and Administrative News* (1981), 1748, 1753.

ya sea directa o indirectamente (art. 3372 a) 2) B) y 3) B))¹¹. En la lista figuran delitos determinantes, como el impago de regalías, impuestos o derechos de tala, y la infracción de cualquier ley relacionada con la exportación o la reexportación. Esos delitos podrían parecer menos pertinentes para los objetivos de conservación, pero brindan un importante instrumento con objeto de atrapar a los delincuentes que evaden impuestos y falsifican formularios de exportación para encubrir otras actividades ilícitas.

Cabe señalar que en la Ley Lacey se tipifica como delito la *tentativa* de cometer actos ilegales, así como los propios actos (art. 3372 a) 4)). Conforme a una disposición conexas del derecho penal de los Estados Unidos, la confabulación para cometer un delito también es punible con multa o prisión (Código de los Estados Unidos, Título 18, art. 371). En el contexto de las amplias redes delictivas implicadas actualmente en el tráfico de fauna y flora silvestres, a menudo se encuentran comportamientos que encajan con la definición de confabulación. Los fiscales han utilizado cargos de confabulación en combinación con el incumplimiento de la Ley Lacey para obtener una sanción mayor que la que se permite de acuerdo con la propia Ley Lacey (véase el examen de la causa *United States v. Bengis* que figura más adelante).

Recuadro 1. Delitos de tráfico previstos en la Ley Lacey

Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3372 a)

La Ley prohíbe que cualquier persona:

- 1) importe, exporte, transporte, venda, reciba, adquiera o compre cualquier pez, especie silvestre o planta que se haya obtenido, tomado en propiedad, transportado o vendido en contravención de una ley, tratado o reglamento cualesquiera de los Estados Unidos o de cualquier ley tribal india;
- 2) importe, exporte, transporte, venda, reciba, adquiera o compre, mediante una relación comercial internacional o entre estados:
 - A) cualquier pez o especie silvestre que se haya obtenido, tomado en propiedad, transportado o vendido en contravención de una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o de cualquier ley extranjera;
 - B) cualquier planta
 - i) obtenida, tomada en propiedad, transportada o vendida en contravención de una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o de

¹¹ Para conocer más detalles sobre las deliberaciones acerca del alcance de los delitos determinantes, véase el testimonio de Marcus Asner, *Oversight Hearing on "Why should Americans have to comply with the laws of foreign nations?"*, 17 de julio de 2013, pág. 9; Pervaze A. Sheikh, "The Lacey Act: compliance issues related to importing plants and plant products", *Congressional Research Service Report R42119* (24 de julio de 2012), pág. 11.

Recuadro 1. Delitos de tráfico previstos en la Ley Lacey (continuación)

cualquier ley extranjera conforme a los cuales se protejan las plantas o se regule:

- I) el robo de plantas;
 - II) la obtención de plantas de un parque, reserva forestal u otra zona protegida oficialmente;
 - III) la obtención de plantas de una zona designada oficialmente; o
 - IV) la obtención de plantas sin la autorización necesaria o en contra de ella;
- ii) obtenida, tomada en propiedad, transportada o vendida sin abonar las debidas regalías, impuestos o derechos de tala que necesita esa planta conforme a una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o cualquier ley extranjera; o
 - iii) obtenida, tomada en propiedad, transportada o vendida en contravención de una limitación cualesquiera con arreglo a una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o conforme a cualquier ley extranjera por los que se rijan la exportación o la reexpedición de plantas; o
- C) cualquier especie silvestre prohibida (con sujeción al apartado e) de la presente sección);
- 3) dentro de la jurisdicción marítima y territorial especial de los Estados Unidos (definida en el artículo 7 del Título 18):
- A) poseer cualquier pez o especie silvestre obtenidos, tomados en propiedad, transportados o vendidos en contravención de una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o de cualquier ley extranjera o ley tribal india, o
 - B) poseer cualquier planta:
 - i) obtenida, tomada en propiedad, transportada o vendida en contravención de una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o de cualquier ley extranjera conforme a los cuales se protejan las plantas o se regule:
 - I) el robo de plantas;
 - II) la obtención de plantas de un parque, reserva forestal u otra zona protegida oficialmente;
 - III) la obtención de plantas de una zona designada oficialmente; o
 - IV) la obtención de plantas sin la autorización necesaria o en contra de ella;
 - ii) obtenida, tomada en propiedad, transportada o vendida sin abonar las debidas regalías, impuestos o derechos de tala que necesita esa planta conforme a una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o cualquier ley extranjera; o

- iii) obtenida, tomada en propiedad, transportada o vendida en contravención de una limitación cualesquiera con arreglo a una ley o reglamento cualesquiera de cualquier Estado o conforme a cualquier ley extranjera por los que se rijan la exportación o la reexpedición de plantas.
- 4) trate de cometer cualquiera de los actos descritos en los párrafos 1) a 3).

Marcado, falsedad en el etiquetado y delitos relacionados con la declaración de plantas

Con arreglo a la Ley Lacey, se prohíbe importar, exportar o transportar en una relación comercial entre estados todo bulto que contenga peces o especies silvestres que no esté claramente marcado¹². En las modificaciones de 2008 se añadió el requisito de que los importadores presentaran una declaración de las plantas en la que figuraran el nombre científico, el valor, la cantidad y el origen de toda planta o producto vegetal¹³. La Ley prohíbe fabricar o presentar documentos o etiquetas falsos respecto de cualquier pez, especie silvestre o planta que se haya importado, exportado, transportado, vendido, adquirido o recibido, o que esté destinado a tales fines¹⁴.

Los requisitos de marcado y etiquetado han sido criticados por considerarse difíciles de vigilar y hacer cumplir, dado el rango de productos de fauna y flora silvestres (incluidos peces y plantas) a los que se aplican. En la práctica, las disposiciones sirven como instrumentos útiles para atrapar a los traficantes de especies silvestres, que a menudo cometen delitos relacionados con el marcado y las declaraciones a fin de evadir a las autoridades.

Sanciones y predisposición mental

Las sanciones previstas en la Ley Lacey dependen en gran medida de la predisposición mental del agente. Las máximas sanciones penales se reservan para las denominadas infracciones “a sabiendas”.

¹² Código de los Estados Unidos, Título 16, cap. 53, art. 3372 B); Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos, Título 50, cap. I, subcap. B, parte 14, subparte H, arts. 14.81 y 14.82.

¹³ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3372 f). Para obtener una descripción de los procedimientos de presentación de declaraciones de plantas, véase Estados Unidos, Departamento de Agricultura, Servicio de Inspección Sanitaria de Animales y Plantas, “Lacey Act: frequently asked questions”, 28 de abril de 2016.

¹⁴ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3372 d).

Con respecto a los delitos de tráfico, esto quiere decir que las autoridades judiciales han de demostrar que el autor sabía que la especie silvestre se había obtenido, tomado en propiedad, transportado o vendido en contravención de una ley de base, y que conscientemente había intentado o llegado a importar, exportar, transportar, vender, recibir o adquirir las especies silvestres ilícitas¹⁵. Los importadores madereros que saben que la madera que están importando se obtuvo ilegalmente pueden ser responsables según estas disposiciones aun cuando no se hubieran involucrado ellos mismos en la extracción ilícita. Las infracciones a sabiendas se consideran delitos graves y entrañan una pena de prisión de hasta cinco años y una multa de hasta 250.000 dólares de los Estados Unidos en el caso de particulares y de 500.000 dólares en el caso de organizaciones¹⁶. Por otra parte, se pueden imponer multas de hasta el doble de cualquiera de los dos importes que resulte mayor: las ganancias o las pérdidas brutas derivadas del delito¹⁷.

La aplicación de sanciones por delitos leves y determinadas multas civiles depende de la norma del deber de cuidado. No se exige demostrar que el autor sabía *efectivamente* que la especie silvestre era ilegal, sino solo que *debería haberlo sabido* si hubiera ejercido su deber de cuidado. Con respecto a los delitos de tráfico en los que el autor debería haber conocido el origen ilícito del producto de fauna y flora silvestres y, sin embargo, se involucró en una conducta prohibida (como la importación, la exportación, el transporte, la venta, etc.), dicho autor podría estar sujeto a una multa civil de hasta 10.000 dólares o a una condena por delito leve de hasta un año de prisión o multa de hasta 100.000 dólares (200.000 dólares en el caso de organizaciones)¹⁸. La definición exacta del deber de cuidado y de cómo debería aplicarse es uno de los aspectos más difíciles y controvertidos de la Ley Lacey, y se examina con más detalle en la sección relativa a la diligencia debida y el deber de cuidado que figura más adelante.

Algunas multas civiles con arreglo a la Ley Lacey se aplican sobre una base de responsabilidad objetiva, lo cual quiere decir que no se ha de demostrar

¹⁵ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3373 d) 1) B) a d) 2).

¹⁶ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3373 d) 1) B) a d) 2), que ha de leerse junto con el Título 18, art. 3559 a) 5) y art. 3571 b) 3) y c) 3). En el caso de delitos distintos de los de importación o exportación, el valor de mercado de la fauna y flora silvestres debe ser superior a 350 dólares para ser considerado un delito grave. Las mismas sanciones podrían aplicarse también a las infracciones cometidas a sabiendas con respecto a las disposiciones relativas a la falsedad en el etiquetado.

¹⁷ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3373 d) 1) A), que ha de leerse junto con el Título 18, art. 3559 a) 5) y art. 3571 c) 3) y d).

¹⁸ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3373 a) 1) y d) 2), que ha de leerse junto con el Título 18, art. 3559 a) 6) y art. 3571 b) 5) y c) 5). Por otra parte, y de conformidad con el Título 18, art. 3571 d), se podría imponer al autor una multa de hasta el doble de cualquiera de los dos importes que resulte mayor: las ganancias o las pérdidas brutas derivadas del delito.

la intención. Por ejemplo, toda persona que infrinja los requisitos en materia de marcado podría estar sujeta a una multa administrativa de hasta 250 dólares¹⁹.

Otras sanciones

Además de multas y penas de prisión, en la Ley Lacey se prevén sanciones o la incautación en caso de que se infrinja prácticamente cualquiera de sus disposiciones. En algunos casos, también es posible el resarcimiento.

Los permisos de importación y exportación de especies silvestres, peces y plantas, así como las licencias de caza y pesca, podrían suspenderse, modificarse o anularse si el titular fuera condenado por cualquier delito en contravención de la Ley Lacey²⁰.

En la Ley Lacey también se dispone el decomiso de peces, especies silvestres y plantas que hayan sido objeto de los delitos de tráfico y falsedad en el etiquetado, sin exigir una prueba de que el agente sabía que se habían obtenido ilegalmente ni de que había ejercido su deber de cuidado²¹.

Todos los buques, vehículos, aeronaves y demás equipo utilizado para facilitar el tráfico ilícito también podrían ser objeto de decomiso, bajo determinadas condiciones: en primer lugar, que el propietario del equipo supiera o debiera haber sabido en el momento en que se cometió el acto ilícito que dicho equipo se utilizaría para cometer una infracción penal de la Ley Lacey y, en segundo lugar, que se condene al propietario por un delito grave relacionado con la venta o la compra reales o previstas de peces, especies silvestres o plantas²².

En la propia Ley Lacey no se prevé el resarcimiento. Sin embargo, muchos casos relacionados con dicha Ley también entrañan cargos de confabulación o contrabando, previstos en el Código de los Estados Unidos, Título 18, artículos 371 y 545. En el caso de esos delitos, el resarcimiento es obligatorio (véanse, a modo de ejemplo, el examen de la causa *United States v. Bengis* que figura más adelante).

¹⁹ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3373 a) 2).

²⁰ *Ibid.*, art. 3373 e). En la disposición se excluyen específicamente los permisos emitidos con arreglo a la Ley Magnuson-Stevens de Conservación y Gestión de las Pesquerías.

²¹ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3374 a) 1).

²² *Ibid.*, art. 3374 a) 2).

Las disposiciones de la Ley Lacey relativas al decomiso, el resarcimiento y, en menor medida, a la revocación de los permisos y licencias ofrecen un importante medio para incrementar el costo del tráfico ilícito de fauna y flora silvestres y, por consiguiente, cambiar la ecuación costo-beneficio del agente del delito²³. Las disposiciones en materia de decomiso no resultan infrecuentes —en muchos países y circunstancias es ilegal poseer artículos de contrabando— y son eficaces para negar a los delincuentes no solo el producto del delito, sino también los medios para delinquir.

Enfoques al estilo de la Ley Lacey en otros países

El mecanismo dispuesto con arreglo a la Ley Lacey, por el que se prohíben conductas que entrañen la obtención de materiales en contravención de las leyes de otro país, no es del todo excepcional. Aunque tal vez sea el ejemplo más exhaustivo de su tipo, se han aprobado instrumentos jurídicos similares en otros países de todo el mundo.

Algunos Estados han aprobado reglamentos de importación similares a los previstos en la Ley Lacey. Por ejemplo, el Canadá prohíbe la importación de cualquier animal o planta que se haya obtenido, o de cualquier animal, planta o derivado que se haya tomado en propiedad, distribuido o transportado en contravención de cualquier ley de un Estado extranjero²⁴. Australia prohíbe la importación deliberada de un animal o planta si la persona que lo importa sabe que dicho ejemplar se exportó desde un país extranjero en contravención de la legislación de ese país²⁵. Ningún instrumento legislativo contiene disposiciones relativas al transporte, la venta, la recepción o la compra.

La Normativa de la Unión Europea sobre el Comercio de Especies Silvestres, que sirve para aplicar la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) dentro de la Unión Europea, estableció un sistema para regular el comercio de especies en peligro. En esa Normativa se prevén permisos de importación y exportación y sanciones respecto del comercio realizado con certificados falsificados o nulos. A diferencia de la Ley Lacey, que se aplica a una amplia gama de

²³Véase Marcus Asner, “To catch a wildlife thief: strategies and suggestions for the fight against illegal wildlife trafficking”, *University of Pennsylvania Asian Law Review*, vol. 12, núm. 1, art. 2 (2017), pág. 18.

²⁴Canadá, Consolidated Acts, *Statutes of Canada*, Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act (1992), art. 6.1.

²⁵Australia, Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, núm. 91 (1999), *Compilation No. 51*, vol. 2, cap. 5, parte 13A, División 6, art. 303GQ (1 de julio de 2016).

especies, los requisitos establecidos en los reglamentos de la Unión Europea se limitan en gran parte a las especies enumeradas en los cuatro anexos del Reglamento Núm. 338/97²⁶.

Se ha defendido la legislación al estilo de la Ley Lacey como medio para combatir la pesca ilegal²⁷. Varios Estados, como Australia, Noruega y Nueva Zelanda, han ampliado su jurisdicción penal para prohibir que sus nacionales extraigan recursos marinos de manera ilegal en aguas extranjeras²⁸.

Otros países, como las Islas Salomón, Nauru y Papua Nueva Guinea, han seguido el modelo de la Ley Lacey y han prohibido la importación de recursos marinos vivos obtenidos ilegalmente²⁹. La Unión Europea aprobó el Reglamento 1005/2008 de la Comisión Europea, por el que se establecieron sanciones para los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que participaran en actividades pesqueras que contravinieran las medidas de conservación y gestión aprobadas por una organización regional de ordenación pesquera o las leyes nacionales u obligaciones internacionales, o para los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que apoyaran esas actividades³⁰. Sin embargo, ha habido problemas para aplicar esa medida, ya que su cumplimiento depende de las medidas de aplicación de cada Estado miembro, que varían a lo largo de la Unión³¹.

Los instrumentos jurídicos tal vez más similares a la Ley Lacey en naturaleza y relevancia son dos por los que se rige el comercio de productos forestales:

²⁶Véase la Normativa de la Unión Europea sobre el Comercio de Especies Silvestres: Reglamento Núm. 338/97 del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio; Reglamento Núm. 865/2006 de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento Núm. 338/97 del Consejo; y Reglamento de Ejecución Núm. 792/2012 de la Comisión de la Unión Europea, de 23 de agosto de 2012, por el que se establecen disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstos en el Reglamento Núm. 338/97 del Consejo y el Reglamento Núm. 865/2006 de la Comisión.

²⁷*Closing the Net*; “Transnational crime in the fisheries sector”; Blaise Kuemlangan, “National legislative options to combat IUU fishing”, en *Report of Papers Presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Australia, 15 a 19 de mayo de 2000; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Fisheries Report No. 666* (Roma, FAO, 2001), pág. 174; véase también Gregory Rose y Martin Tsamenyi, “Universalizing jurisdiction over marine living resources crimes: executive summary and recommendations”: un informe para el World Wide Fund for Nature (WWF) (Gland [Suiza], WWF, 2013), pág. 60.

²⁸Rose y Tsamenyi, “Universalizing jurisdiction over marine living resources crimes”, págs. 57 y 58.

²⁹Kuemlangan, “National legislative options to combat IUU fishing”, pág. 174; véase también Rose y Tsamenyi, “Universalizing jurisdiction over marine living resources crimes”, pág. 60.

³⁰El Reglamento Núm. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 286/1), entró en vigor el 1 de enero de 2010.

³¹Mike Beke y Roland Blomeyer, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Sanctions in the EU* (Bruselas, Parlamento Europeo, Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión, 2014).

el Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera y la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal de Australia. En el Reglamento relativo a la Madera, una parte fundamental del Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (Plan de Acción FLEGT) de la Unión Europea, se prohíbe la comercialización en el mercado de la Unión Europea de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esta y se imponen a los agentes obligaciones de actuar con la diligencia debida y mantener registros³². En la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal de Australia también se prohíbe la importación de madera talada ilegalmente y productos derivados, y se exige a los importadores que cumplan con sus obligaciones de diligencia debida y formulen una declaración ante el Ministro de Aduanas acerca de su cumplimiento. Se prevén sanciones penales, incluidas penas de prisión de hasta cinco años por infringir la Ley a sabiendas³³.

En un análisis comparativo de la Ley Lacey, el Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera y la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal de Australia realizado por ClientEarth en 2015 se puso de relieve que la normativa de la Unión Europea y la de Australia solo se aplicaban a la entidad que introducía, por primera vez, la madera en el mercado, mientras que la Ley Lacey se aplicaba a otras entidades de toda la cadena de suministro³⁴. Tanto el Reglamento relativo a la Madera como la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal se sirven de listas de productos regulados, mientras que la Ley Lacey abarca cualquier especie silvestre del reino vegetal, incluidas raíces, semillas, así como partes y productos de ellas, y árboles originarios tanto de rodales naturales como plantados y cuenta con una lista de plantas excluidas, como los cultivos alimentarios comunes, salvo árboles y cultivares comunes³⁵.

³² Reglamento Núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 295/23); Comisión Europea, Medio Ambiente, Bosques, “Illegal logging/FLEGT Action Plan”. Puede consultarse en https://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm. La madera y los productos madereros comprendidos por las licencias válidas de Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres se consideran compatibles con las exigencias del Reglamento.

³³ Ley de Prohibición de la Tala Ilegal (2012), artículos 8 y 9. La Ley también permite el decomiso de bienes (pero no de medios de transporte) y establece las sanciones económicas máximas, incluidas multas penales y civiles, expresadas en unidades de multa que se indexan cada año fiscal para ir incrementándose conforme a la inflación. Para obtener más información sobre las unidades de sanción económica, véase www.legalaid.vic.gov.au/find-legal-answers/fines-and-infringements/penalty-units.

³⁴ ClientEarth, “Comparison of illegal logging laws in the European Union, the United States, Australia and Japan”, 3 de agosto de 2018. Puede consultarse en www.documents.clientearth.org/library/download-info/comparison-of-illegal-logging-laws-in-the-eu-the-us-australia-and-japan/.

³⁵ Reglamento Núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, anexo; Australia, Reglamento de Prohibición de la Tala Ilegal de 2012, Cuadro 1; Ley Lacey, Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3371 f) 1), y Estados Unidos, Código de Reglamentos Federales, Título 7, art. 357.2. Para un estudio comparativo de los productos abarcados por el Reglamento de la Unión Europea de la Madera y por la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal en Australia, véase Forest Stewardship Council, “FSC and the Australian Illegal logging prohibition Act 2012”, pág. 2.

Aunque muchos de esos instrumentos brindan importantes medios para hacer frente al comercio de fauna y flora silvestres, no van lo suficientemente lejos. En un estudio de 2016 sobre los delitos contra la vida silvestre solicitado por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo se llegó a la conclusión de que la Unión Europea debería estudiar la posibilidad de adoptar medidas para restringir las actividades relacionadas con las especies silvestres protegidas por las leyes de sus países de origen, y se observó que la Ley Lacey de los Estados Unidos proporcionaba un modelo simple y realizable para un enfoque de esas características³⁶.

Sanciones severas y de largo alcance: hacer pagar a quienes atenten contra la vida silvestre

La comunidad internacional ha prestado atención a la Ley Lacey por su eficacia para hacer frente a los delitos contra la vida silvestre cometidos más allá de las fronteras de los Estados Unidos. Este aspecto de la Ley traslada una parte de los costos y la responsabilidad de perseguir los delitos internacionales contra las especies silvestres a los Estados Unidos, país que cuenta con uno de los sistemas judiciales más sólidos del mundo. Aunque puede que ese no sea el principal objetivo de la Ley, es uno de sus resultados más notables en la lucha mundial contra los delitos cometidos contra la vida silvestre.

La causa *United States v. Bengis* ilustra el potencial que tiene la Ley Lacey para que los delitos internacionales contra la vida silvestre se paguen caros (véase el recuadro 2). En esa causa, los Estados Unidos lograron enjuiciar a un círculo de contrabandistas de langosta de roca capturada ilegalmente en Sudáfrica, después de que Sudáfrica se negara a imputarlos, lo que dio lugar a un decomiso de 7.400.000 dólares para los Estados Unidos y una orden de resarcir a Sudáfrica por valor de 22.446.720 dólares³⁷.

United States v. Bengis es uno entre muchos otros casos en que se combinan delitos con arreglo a la Ley Lacey con otros cargos, como los de confabulación, contrabando, evasión y blanqueo de dinero. Las condenas resultantes por confabulación y contrabando sentaron la base del resarcimiento, lo cual

³⁶Stephan Sina *et al.*, *Wildlife Crime* (Bruselas, Parlamento Europeo, Departamento Temático A: Políticas Económicas y Científicas, 2016), pág. 109.

³⁷La orden de resarcimiento fue de 30.000.000 dólares, compensados por el monto ya recibido por Sudáfrica tras un acuerdo entre las partes. Obsérvese que el decomiso notificado por el Tribunal de Apelaciones fue de 13.300.000 dólares, pero se había cometido un error. Véase Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Segundo Circuito, Brief for the United States of America, *United States of America v. Arnold Maurice Bengis, Jeffrey Noll and David Bengis*, Docket No. 07-4895-cr (9 de mayo de 2008), págs. 4 a 6.

dio lugar a una sanción mucho más sustancial que brindó cierta indemnización a Sudáfrica por su pérdida de biodiversidad al mismo tiempo que incrementó el costo del tráfico de la fauna y flora silvestres³⁸. Combinar el cargo federal de confabulación con las disposiciones de la Ley Lacey también puede presentar ventajas probatorias que pueden ayudar a la fiscalía a fundamentar sus argumentos³⁹.

Recuadro 2. *United States v. Bengis*

La causa más conocida en la que sirvió de base la Ley Lacey es *United States v. Bengis*. Arnold Bengis, director de Hout Bay Fishing Industries, dirigió una operación de diez años de duración para capturar langosta de roca y austromerluza negra en Sudáfrica e introducir las de contrabando en los Estados Unidos, junto con David Bengis y Jeffrey Noll^a. La actividad realizada en Sudáfrica infringía la Ley de Recursos Marinos Vivos Núm. 18 de 1998 de Sudáfrica y la Convención sobre la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida. También afectó significativamente a los recursos de langosta de roca, y costó a Sudáfrica entre 46,7 y 61,9 millones de dólares^b.

Mediante una negociación de la declaración de culpabilidad o inocencia con la empresa de captura y procesamiento de pescado dirigida por la familia Bengis, Sudáfrica obtuvo un pago de 7.049.080 dólares. Sin embargo, según el tribunal que se ocupó de la causa *United States v. Bengis*:

Aunque las autoridades sudafricanas obtuvieron las órdenes de detención para los acusados, tras llegar a la conclusión de que los recursos financieros de los acusados y su presencia fuera de Sudáfrica los dejaban fuera del alcance de las autoridades sudafricanas, Sudáfrica se negó a imputarles cargos y, por supuesto, a enjuiciarlos^c.

Ante el tribunal estadounidense, los tres acusados se declararon culpables de haber confabulado para infringir la Ley Lacey y de haber cometido contrabando, y dos de ellos también se declararon culpables de haber quebrantado las disposiciones de la Ley Lacey relativas al tráfico de especies silvestres en el comercio exterior. Al sumarse los cargos de confabulación a los cargos con arreglo a la Ley Lacey, los tres acusados fueron condenados a considerables penas de prisión y se les decomisaron 7.400.000 dólares en total, destinados a los Estados Unidos^d.

Asimismo, se ordenó a los acusados que resarcieran al Gobierno de Sudáfrica conforme a la Ley de Resarcimiento Obligatorio de las Víctimas y la Ley de Protección de Víctimas y Testigos. Según el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos:

Sudáfrica: 1) tiene un derecho real sobre las langostas de roca extraídas ilícitamente de sus aguas, 2) es una víctima a efectos del resarcimiento, conforme a la definición de la Ley de Resarcimiento Obligatorio de las Víctimas y la Ley de Protección de Víctimas y Testigos, y 3) independientemente de

³⁸Véase Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Primer Circuito, *United States v. Place*, 693 F.3d 219, 222 (2012); véase también *United States v. Zaruskas*, 814 F.3d 509 (2016).

³⁹Christine Fisher, "Conspiring to violate the Lacey Act", *Environmental Law*, vol. 32, núm. 2 (2002).

lo complejo que resulte formular una orden de resarcimiento en ese caso, no es suficiente para impedir la entrada de una orden de esa índole con arreglo a la Ley de Resarcimiento Obligatorio de las Víctimas^e.

Tras declarar que Sudáfrica tenía derecho a ser resarcida, el Tribunal recomendó calcular la cantidad multiplicando el número de langostas capturadas furtivamente por su correspondiente precio de mercado en el momento en que fueron objeto de captura furtiva. El Tribunal agregó que podían imponerse sobre la causa una orden de resarcimiento y una de decomiso y que correspondía al tribunal de distrito determinar la cuantía objeto de restitución. Mientras se cumplía la prisión preventiva, el 14 de junio de 2013 el tribunal de distrito dictó una orden de restitución de 22.446.720 dólares, que fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones^f.

Al final, la aplicación de la Ley Lacey, en combinación con las disposiciones relativas a la confabulación y el resarcimiento, dieron lugar a una sanción conjunta de casi 37.000.000 dólares, así como a penas de prisión de un año para David Bengis, dos años y medio para Jeffrey Noll y casi cuatro años para Arnold Bengis.

^e En Asner, “To catch a wildlife thief”, el fiscal principal de la causa *United States v. Bengis* hace una excelente descripción de la causa y expone una serie de lecciones sobre la aplicación de la ley en relación con los delitos contra la vida silvestre.

^b Asner, “To catch a wildlife thief”.

^c Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Segundo Circuito, *United States v. Bengis*, 631 F.3d 33 (2nd Cir. 2011), pág. 36.

^d Asner, “To catch a wildlife thief”, pág. 13; Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York, “Officers of fishing and seafood corporations ordered to pay nearly \$22.5 million to South Africa for illegally harvesting rock lobster and smuggling it into the United States”, comunicado de prensa núm. 13-205, de 14 de junio de 2013; *United States of America v. Arnold Maurice Bengis, Jeffrey Noll and David Bengis*, págs. 4 a 6.

^e *United States v. Bengis*, 631 F.3d 33 (2011), pág. 35.

^f *United States v. Bengis*, 783 F.3d 407 (2015), pág. 413.

Uno de los puntos fuertes de la Ley Lacey es que prevé sanciones adaptadas que varían dependiendo de diversos factores, como la gravedad de la conducta indebida, el grado de conocimiento del infractor, y el propio infractor o infractora. Así pues, por lo que respecta a algunos tipos de conducta prohibida se sanciona a los infractores únicamente con multas civiles, mientras que otros infractores —en particular, las organizaciones que, a sabiendas, importan o exportan especies silvestres, o intentan hacerlo, a sabiendas de que han sido obtenidas, tomadas en propiedad, transportadas o vendidas en contravención de alguna ley o reglamento— se enfrentan a penas por delitos graves de hasta cinco años de prisión y 500.000 dólares o el doble de las ganancias o pérdidas brutas derivadas de la actividad ilícita, así como sanciones respecto de los permisos y el decomiso de la fauna y flora silvestres y el equipo⁴⁰. Como puede apreciarse en la causa *United States v. Bengi*, descrita

⁴⁰ Código de los Estados Unidos, Título 16, art. 3372 b) y art. 3373 a) 2); Título 16, art. 3373 d) 1) A), que ha de leerse junto con el Título 18, art. 3559 a) 5) y art. 3571 c) 3) y d).

anteriormente, los fiscales pueden utilizar otros instrumentos jurídicos para aumentar el total de la pena⁴¹.

La causa de Lumber Liquidators es otro ejemplo de las severas sanciones que se pueden imponer con arreglo a la Ley Lacey, en particular en lo referente a los actos de las empresas. En 2015, y con arreglo a la Ley Lacey, se acusó a Lumber Liquidators de haber utilizado madera talada ilegalmente en la Federación de Rusia y haber falsificado declaraciones de importación⁴². La empresa se declaró culpable de cuatro delitos leves por no haber ejercido su deber de cuidado y de un delito grave por introducir mercancías mediante declaraciones falsas, y fue condenada a pagar más de 10 millones de dólares, entre multas penales, decomisos y pagos por trabajo comunitario⁴³. Lumber Liquidators también convino en ejecutar un plan de cumplimiento ambiental aprobado por el Gobierno, con el respaldo de auditorías independientes y bajo supervisión del juez. El Fiscal General Adjunto John C. Cruden comentó lo siguiente:

La causa contra Lumber Liquidators demuestra el verdadero precio de pasar por alto las leyes ambientales que protegen las especies silvestres que se encuentran en peligro. Esta empresa dejó una estela de transacciones corruptas y destrucción de hábitats. Ahora pagarán un precio por esa cruel y despreocupada búsqueda de beneficios⁴⁴.

Existe cierta polémica respecto a si las sanciones severas disuaden o no a los delincuentes. Incluso la sanción más severa tendrá poco valor disuasorio si los delincuentes no creen que vayan a ser capturados. En última instancia, las operaciones delictivas internacionales contra la vida silvestre, al igual que otras operaciones delictivas a gran escala, son negocio. Los agentes proseguirán con su actividad delictiva mientras el modelo de negocio siga teniendo sentido, es decir, mientras los beneficios previstos superen los costos previstos, lo cual incluye el cálculo de las sanciones multiplicadas por el riesgo. Una combinación de fuertes sanciones con una aplicación coherente de la ley contribuirá a aumentar los costos y a expulsar del negocio a quienes atenten contra la vida silvestre.

⁴¹ *United States v. Bengis*, 631 F.3d 33 (2011) y Tribunal Superior de Sudáfrica, *Bengis and others v. Government of South Africa and others*, causa núm. 16884/2013 (2016). Además de una importante pena de prisión, los acusados tuvieron que pagar una sanción por valor de casi 37.000.000 dólares en total (7.400.000 dólares de decomiso a los Estados Unidos y un total de 29.495.800 dólares a Sudáfrica, incluida una orden de restitución por valor de 22.446.720 dólares).

⁴² Departamento de Justicia de los Estados Unidos, "Lumber Liquidators Inc. sentenced for illegal importation of hardwood and related environmental crimes", comunicado de prensa núm. 16-116, de 1 de febrero de 2016.

⁴³ Lumber Liquidators, "Lumber liquidators announces settlement related to Lacey Act Investigation", comunicado de prensa de 7 de octubre de 2015.

⁴⁴ "Lumber Liquidators Inc. sentenced for illegal importation of hardwood".

Imponer el comercio legal: ¿sobrepenalización o protección de los negocios legítimos?

El 24 de agosto de 2011, un grupo de agentes federales armados entraron en las oficinas y las fábricas de la Gibson Guitar Corporation en Nashville (Tennessee, Estados Unidos) en busca de artículos de contrabando y pruebas de ébano malgache, ébano indio y palisandro obtenidos ilegalmente. Era la segunda vez en dos años que el fabricante de guitarras había sido sometido a medidas federales que afectaban la producción y entrañaban el decomiso de documentos, herramientas, instrumentos y madera⁴⁵. Los comentarios públicos de Gibson condenaron lo que, en sus propias palabras, habían sido dos allanamientos hostiles de sus fábricas por parte de agentes armados y vestidos de SWAT [equipo de armas y tácticas especiales], durante los cuales los empleados se habían visto forzados a abandonar las instalaciones, se había interrumpido la producción, se habían decomisado artículos como si fueran objeto de contrabando y se habían vertido amenazas que habrían obligado a cerrar el negocio; y el Director General, Henry Juskiewicz, afirmó sentir que Gibson se había convertido en un blanco indebido⁴⁶.

El caso Gibson recibió mucha atención de los medios de comunicación, en gran parte negativa. Un bloguero del *New York Times* escribió que, en 2009, más de una docena de agentes con armas automáticas habían irrumpido en una fábrica de Gibson en Nashville y habían incautado palés de diapasones de ébano de Madagascar⁴⁷. Sin embargo, esa imagen podría no ser del todo exacta. En medio de un prolongado litigio sobre la madera incautada, Gibson contrató a una empresa de cabildeo para apoyar su causa en los medios, la misma empresa que abogaba por modificar la Ley Lacey⁴⁸. Los agentes del Servicio de Fauna Terrestre y Acuática y Flora que accedieron a las instalaciones de Gibson estaban actuando conforme a órdenes válidas, como parte de un proceso judicial en el que participaba Gibson. Tras haber afirmado inicialmente que la madera incautada era legal, Gibson admitió que su agente sabía que el ébano malgache podía haberse extraído o exportado en contravención de la ley de Madagascar⁴⁹.

⁴⁵ James C. McKinley Jr., “Famed guitar maker raided by federal agents”, *New York Times*, 31 de agosto de 2011.

⁴⁶ Gibson, News-Lifestyle, “Gibson comments on Department of Justice settlement: Government agrees it will not prosecute any criminal against Gibson”, 6 de agosto de 2012.

⁴⁷ McKinley Jr., “Famed guitar maker raided by federal agents”.

⁴⁸ Marcus Asner, Maxwell Preston y Katherine Ghilain, “Gibson Guitar, Forfeiture, and the Lacey Act Strike a Dissonant Chord”, *Daily Environment Report*, 170 DEN B-1 (Arlington, Virginia, Bureau of National Affairs, Inc. (2012)), pág. 2.

⁴⁹ *Ibid.*

Gibson concertó un acuerdo de ejecución penal con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en 2012. Según el Fiscal General Adjunto Moreno:

Gibson ha reconocido que no actuó conforme a la información de que el ébano malgache que estaba adquiriendo podía haber infringido las leyes destinadas a limitar la sobreexplotación y a conservar las especies valiosas de madera originarias de Madagascar, un país que se ha visto gravemente afectado por la deforestación. Gibson ha dejado de adquirir especies de madera originarias de Madagascar y reconoce su deber, conforme a la Ley Lacey de los Estados Unidos, de evitar adquirir madera de origen ilícito mediante la verificación de las circunstancias en que se cosecha y exporta, lo cual es bueno para los negocios y consumidores estadounidenses⁵⁰.

En el acuerdo se establecía que Gibson debía abonar una multa de 300.000 dólares al Gobierno de los Estados Unidos, además de un pago comunitario de 50.000 dólares a la National Fish and Wildlife Foundation para la promoción de la conservación, la identificación y la propagación de las especies arbóreas protegidas que se utilizaban en la industria de los instrumentos musicales y de los bosques que albergaban esas especies. En el acuerdo se señalaba asimismo que Gibson debía retirar todas sus reclamaciones relativas a la madera incautada por los investigadores, entre ellas remesas por valor de 261.844 dólares. Por último, en el acuerdo se exigía que Gibson siguiera fortaleciendo sus normas, procedimientos y controles de cumplimiento, de acuerdo con un programa de cumplimiento detallado en un apéndice⁵¹. Un procedimiento independiente se ocupó de la madera india incautada, que se devolvió a Gibson al considerarse poco clara la ley india pertinente⁵².

La causa Gibson pone de relieve una cuestión que incide en la esencia de la Ley Lacey: ¿cómo repercute esa Ley sobre los negocios legítimos? Los críticos sostienen que la Ley penaliza desproporcionadamente a las empresas, como la Gibson Guitar Corporation, al considerarlas responsables de infracciones del derecho extranjero que quizás no supieran que estaban cometiendo⁵³. Los

⁵⁰ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, “Gibson Guitar Corp. agrees to resolve investigation into Lacey Act violations”, comunicado de prensa núm. 12-976, de 6 de agosto de 2012; véase también el Criminal Enforcement Agreement (acuerdo de ejecución penal) de 27 de julio de 2012, contraído por la Fiscalía de los Estados Unidos, la Sección de Delitos contra el Medio Ambiente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y Gibson Guitar Corp., en www.fws.gov/home/feature/2012/USvGibsonGuitarAgreement.pdf.

⁵¹ Véase el Criminal Enforcement Agreement (acuerdo de ejecución penal), 2012.

⁵² Asner, Preston y Ghilain, “Gibson Guitar, Forfeiture, and the Lacey Act Strike a Dissonant Chord”, pág. 5.

⁵³ Véase Andrew C. Revkin, “A closer look at Gibson Guitar’s legal troubles”, *New York Times*, 10 de agosto de 2012; véase también C. Jarrett Dieterle, “The Lacey Act: a case study in the mechanics of overcriminalization”, *Georgetown Law Journal*, vol. 102, núm. 4 (2014), pág. 1285.

partidarios alegan que la finalidad misma de la Ley Lacey es proteger a las empresas estadounidenses frente al comercio ilícito. Esos debates surgieron sobre todo a partir de las modificaciones de 2008, conforme a las cuales se amplió la Ley hasta abarcar plantas y productos derivados de ellas, como la madera y la madera de construcción, además de los peces y especies silvestres⁵⁴. El ejemplo de Gibson se expuso como prueba de la necesidad de modificar la Ley Lacey o derogarla por completo⁵⁵.

En los debates posteriores en el Congreso, los partidarios de la Ley Lacey argumentaron que, en realidad, era buena para los negocios. Al eliminar los artículos ilícitos del mercado, la Ley Lacey ayudaba a proteger el comercio legítimo de los Estados Unidos, entre ellos los consumidores y empresas que cumplían con la ley⁵⁶. Asimismo, afirmaron que causas como la de *United States v. Bengis* servían para dismantelar las organizaciones delictivas internacionales que perjudicaban el mercado de los Estados Unidos. Según Marcus Asner, el fiscal en la causa *United States v. Bengis*, al introducir peces ilegales en el mercado de los Estados Unidos, Bengis y sus colaboradores debilitaron a sus competidores legítimos, perjudicaron a los pescadores estadounidenses, hicieron pasar langosta ilegal como si fuera legal a consumidores estadounidenses que no lo sabían y amenazaron la viabilidad futura de una oferta de langosta anteriormente abundante⁵⁷.

Aunque no se ha realizado ningún estudio exhaustivo sobre las repercusiones que la Ley Lacey tiene en los negocios de los Estados Unidos, sí se han realizado estudios sobre la repercusión de medidas similares en otras jurisdicciones. En 2016, el Gobierno de Australia encargó un informe sobre el impacto que tenía sobre las pequeñas empresas la normativa australiana en materia de tala ilegal. El informe, realizado por la empresa KPMG, se basó en la información disponible y las aportaciones de las partes interesadas para evaluar el impacto que los reglamentos y la legislación australianos tenían sobre las pequeñas empresas y su eficacia para hacer frente a la tala ilegal dentro de la cadena de suministro. En el informe se llegó a la conclusión de que las pequeñas empresas habían incurrido en algunos gastos para aplicar las normas, pero también había indicios de que dichas normas habían ayudado

⁵⁴Véase Rand Paul, “Sens. Paul, McConnell introduce FOCUS Act of 2015”, comunicado de prensa de 21 de abril de 2015; Jarrett Dieterle, “The Lacey Act: a case study”; Matthew S. White, “Overcriminalization based on foreign law: how the Lacey Act incorporates foreign law to over criminalize importers and users of timber products”, *Global Studies Law Review*, vol. 12, núm. 2 (2013).

⁵⁵White, “Overcriminalization based on foreign law”, pág. 183.

⁵⁶Declaración oficial de Marcus Asner y Katherine Ghilain, “Regulatory crime: solutions”, 14 de noviembre de 2013; Testimonio de Marcus Asner, “Oversight hearing on the 2008 Lacey Act Amendments”, 16 de mayo de 2013.

⁵⁷Asner, “To catch a wildlife thief”, pág. 11.

a reducir el riesgo de que se introdujeran productos de la tala ilegal en el mercado australiano⁵⁸.

Parte de la carga regulatoria adicional sobre las empresas que operan a nivel internacional puede mitigarse mediante la armonización de los reglamentos. Por ejemplo, el Gobierno de Australia redactó deliberadamente su Ley de Prohibición de la Tala Ilegal para que fuera homologable al Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera y la Ley Lacey, a fin de reducir los efectos para las empresas que importaban productos madereros en Australia⁵⁹.

La historia de Gibson Guitar demuestra el potencial de la Ley Lacey. El Mecanismo sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales de la Unión Europea encomió el ejemplo de Gibson como primer gran caso basado en las modificaciones de la Ley Lacey de 2008 que demostró que la legislación forestal podía hacer frente satisfactoriamente a aquellas empresas que compraran e importaran madera de construcción obtenida ilegalmente y disuadir a otras empresas de comerciar en el futuro con madera de construcción obtenida ilegalmente⁶⁰. Pese a la cobertura negativa que recibió en la prensa, la causa muestra que la Ley Lacey funciona como estaba previsto: como un mecanismo para hacer frente al comercio ilícito de especies silvestres al hacer que las empresas rindan cuentas por comprar y utilizar productos ilegales.

Diligencia debida y deber de cuidado: cuando la ignorancia es un delito

¿Se puede hacer responsable de un delito a una persona que no sabía que lo estaba cometiendo? La Ley Lacey reserva las penas más severas para las infracciones cometidas a sabiendas, por ejemplo, cuando un agente importa pescado, madera de construcción u otra especie silvestre con conocimiento de que es ilegal. Pero en la Ley también se prevén delitos leves y multas administrativas para aquellos casos en los que el agente no supiera *realmente* que estaba infringiendo una ley de base pero *debía haberlo sabido*. En esos delitos es decisiva la norma del deber de cuidado.

⁵⁸ Australia, KPMG, *Independent review of the impacts of the illegal logging regulations on small business* (Canberra, Departamento de Agricultura, 2015).

⁵⁹ Ragnar Jonsson *et al.*, *Assessment of the EU Timber Regulation and FLEGT Action Plan: From Science to Policy 1* (Joensuu, Finlandia, Instituto Forestal Europeo, 2015), pág. 10.

⁶⁰ Mecanismo sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) de la Unión Europea, "US enforces the Lacey Act in Gibson Guitar case", 16 de agosto de 2012.

Según el informe del Senado de los Estados Unidos en apoyo de las modificaciones de 1981 a la Ley Lacey, el deber de cuidado simplemente exige que una persona que se enfrente a un determinado conjunto de circunstancias adopte ciertas medidas que un hombre razonable adoptaría a fin de hacer todo lo posible para asegurarse de no estar infringiendo la ley⁶¹. En su informe del Servicio de Investigaciones del Congreso, Kristina Alexander explicó que el deber de cuidado se refería a aquello que era razonable, como plantear preguntas, sin justificar la ignorancia deliberada⁶². A fin de ilustrar la importancia de las circunstancias en el ejercicio del deber de cuidado, Kristina Alexander escribió que era probable que una persona que compraba por primera vez animales importados fuera considerada menos responsable que quien importara esos animales⁶³.

Los detractores de la Ley Lacey suelen malinterpretar —o presentar equivocadamente— la norma del deber de cuidado. Paul Larkin, Investigador Jurídico Superior en el Meese Center for Legal and Judicial Studies de The Heritage Foundation, argumenta que las disposiciones penales de la Ley Lacey exigen que el ciudadano medio de los Estados Unidos conozca todas las leyes penales y civiles extranjeras, aun cuando estén redactadas en otro idioma⁶⁴. Otros detractores afirman que el gran número y la incertidumbre de las leyes extranjeras vigentes hacen que sea muy difícil para los agentes saber qué conducta es delictiva⁶⁵.

Esos argumentos son en gran medida engañosos y reflejan una idea equivocada del requisito del deber de cuidado. Con arreglo a la norma del deber de cuidado, los agentes necesitan adherirse a prácticas comerciales razonables, lo cual no entraña que hayan de conocer todas las leyes extranjeras. Las personas que, sin saberlo, han cometido infracciones, pero pueden demostrar que se adhirieron a esa norma se enfrentarán, como mucho, a la incautación. Esto está en consonancia con otros ámbitos del derecho: también se exige a aquellas personas que, sin saberlo, adquieren un reloj, coche o pintura robados que devuelvan el artículo una vez descubierto el delito.

⁶¹ Informe del Senado de los Estados Unidos 97-123, pág. 10; reimpresso en *United States Code Congressional and Administrative News* (1981), 1748, 1757-58.

⁶² Kristina Alexander, “The Lacey Act: protecting the environment by restricting trade”, *Congressional Research Service Reports* Núm. R42067 (Washington D. C., Servicio de Investigaciones del Congreso, 2014), pág. 10.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Paul Larkin, “The FOCUS Act Hearing: unpersuasive criticisms and tacit admissions”, The Heritage Foundation, 10 de mayo de 2012.

⁶⁵ Jarrett Dieterle, “The Lacey Act: a case study”, pág. 1299.

Incluso quienes no logran demostrar el deber de cuidado se enfrentarán, como mucho, a penas por delitos leves. En la causa de Gibson Guitar, descrita anteriormente, se determinó que Gibson no había ejercido el deber de cuidado: pese a haber recibido información de que su madera era ilegal, no realizó investigaciones ni adoptó otras medidas razonables para determinar la legalidad de su suministro. La multa convenida, aunque notable, fue inferior a la que le habría podido corresponder pagar a Gibson si se le hubiera condenado por un delito grave, sobre todo dada la posibilidad, en ese caso, de cargos adicionales de confabulación y contrabando. La multa no fue desproporcionada. La conducta de Gibson fue mucho más allá de la simple falta de conocimiento de unas leyes extranjeras vagas: la empresa hizo caso omiso de los indicios de ilegalidad. La ignorancia deliberada no es —y no debería ser— un instrumento para permitir el comercio ilícito de fauna y flora silvestres.

Cabe comparar la norma del deber de cuidado para delitos leves prevista en la Ley Lacey con las obligaciones de diligencia debida establecidas en el Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera y en la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal de Australia. Con arreglo tanto al Reglamento relativo a la Madera como a la Ley de Prohibición de la Tala Ilegal, la diligencia debida es una obligación más respecto de la prohibición de comerciar en el mercado con madera de construcción obtenida ilegalmente. Esto se traduce en un ejercicio de gestión de riesgos, con objeto de reducir al mínimo el riesgo de introducir en el mercado madera de construcción obtenida ilegalmente, y puede dividirse en tres elementos: información, evaluación del riesgo y reducción del riesgo.

En el Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera se especifica que el agente ha de recabar información acerca de su suministro de madera y productos madereros, por ejemplo, el país donde se cultiva, la especie, la cantidad, datos sobre el proveedor y el cumplimiento de la legislación aplicable. El agente debería entonces analizar y evaluar el riesgo de que haya madera ilícita en su cadena de suministro, utilizando la información determinada anteriormente y los criterios establecidos en el Reglamento. Si la evaluación pone de manifiesto algún riesgo, ese riesgo ha de minimizarse con medidas adecuadas y proporcionadas, como más información y la verificación por terceros⁶⁶. Todos los agentes deben ejercer la diligencia debida, pero en la práctica las medidas varían en función de las circunstancias de cada caso. En el Reglamento también se prevé el reconocimiento de las entidades

⁶⁶Reglamento Núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de octubre de 2010, art. 6, párr. 1.

de supervisión, y se les permite diseñar sistemas de diligencia debida para los agentes de la Unión Europea que deseen utilizarlos⁶⁷.

Si bien el sistema de diligencia debida de la Unión Europea crea una obligación adicional, las disposiciones de la Ley Lacey en materia del deber de cuidado tenían por objeto evitar la penalización excesiva de los agentes que no actuaban a sabiendas. Según el informe del Senado en apoyo de las modificaciones de 1981 a la Ley, las disposiciones sobre multas administrativas se incluyeron en el entendimiento de que no se administrarían para penalizar a compradores ni consumidores inocentes, sino con la clara intención de aplicarse de manera justa, equitativa y no abusiva⁶⁸. Kristina Alexander resume esta idea en su informe del Servicio de Investigaciones del Congreso, en el que declara que el requisito del deber de cuidado se añadió para evitar un enjuiciamiento demasiado ferviente de los infractores que no actuaban a sabiendas⁶⁹.

Esta diferencia refleja los distintos enfoques con respecto a la lucha contra el comercio ilegal de madera: el Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera entraña un enfoque prescriptivo y basado en un sistema, mientras que la Ley Lacey se fundamenta en un enfoque reactivo y estrictamente basado en hechos⁷⁰. Sin embargo, en la práctica, tanto la obligación de ejercer la diligencia debida conforme al Reglamento relativo a la Madera como la obligación del deber de cuidado con arreglo a la Ley Lacey dan pie a que la responsabilidad de obtener información sobre la legalidad de sus suministros de madera recaiga en los agentes. La principal diferencia práctica es que el Reglamento relativo a la Madera brinda un proceso para ejercer la diligencia debida, mientras que en la Ley Lacey no se establece ningún proceso para ejercer el deber de cuidado⁷¹.

La creación de un proceso de esa índole sería útil y podría servir para resolver una deficiencia clave de la Ley Lacey. En su informe del Servicio de Investigaciones del Congreso para el Congreso de los Estados Unidos, Pervaze A. Sheikh argumentó que un proceso relativo al ejercicio del deber de cuidado podría contribuir a subsanar la actual falta de claridad respecto de cómo ejecutar las disposiciones de la Ley Lacey relativas al deber de cuidado y ayudar

⁶⁷ *Ibid.*, art. 8.

⁶⁸ Informe del Senado de los Estados Unidos 97-123, reimpresso en *United States Code Congressional and Administrative News* (1981), 1748, 1757.

⁶⁹ Alexander, "The Lacey Act: protecting the environment", pág. 10.

⁷⁰ La prohibición del Reglamento relativo a la Madera de la Unión Europea de introducir madera ilegal en el mercado también podría considerarse un enfoque de carácter reactivo.

⁷¹ Sheikh, "The Lacey Act: compliance issues related to importing plants", pág. 19.

a brindar una defensa frente a las acusaciones en caso de ejercerse el deber de cuidado.

Un proceso de esa índole también promovería prácticas coherentes entre los importadores, y eso facilitaría su coordinación a fin de garantizar el carácter lícito de sus productos y reduciría sus gastos de cumplimiento⁷². Ese argumento es especialmente pertinente para las pequeñas y medianas empresas, ya que podrían disponer de menos recursos que las empresas más grandes para ejercer el deber de cuidado.

En su informe, Sheikh sostiene también que un proceso específico podría ayudar a que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley vigilaran el cumplimiento, al brindarles un punto de referencia para presentar cargos sobre la base de no haber ejercido el deber de cuidado⁷³.

Se corre el riesgo de que, al establecer un proceso específico conforme a la Ley Lacey que sea similar al proceso de diligencia debida del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera, pueda surgir una laguna jurídica que permita a los infractores eludir la responsabilidad al ir “marcando las casillas” del proceso. De conformidad con el Reglamento relativo a la Madera, ese riesgo se contrarresta al hacer a las personas responsables de la introducción de madera ilegal en el mercado, independientemente del cumplimiento de la obligación de diligencia debida. A fin de ser coherente con el enfoque adoptado en la Ley Lacey, todo proceso relativo al deber de cuidado debería adoptar la forma de directrices pensadas únicamente con fines aclaratorios.

Las autoridades de los Estados Unidos, como el Servicio de Inspección Sanitaria de Animales y Plantas, han respondido a las críticas sobre la falta de claridad, en particular mediante la publicación de hojas de datos y otros documentos similares sobre cómo ejercer el deber de cuidado⁷⁴. Las iniciativas privadas, como el Comité de Consenso Nacional en Defensa de la Ley Lacey —un grupo integrado por empresas, asociaciones y organizaciones afectadas por la Ley Lacey, así como los principales grupos ambientales—, también han trabajado para crear un proceso destinado a definir el deber de cuidado con arreglo a la Ley Lacey⁷⁵.

⁷² *Ibid.*, pág. 20.

⁷³ *Ibid.*, pág. 20.

⁷⁴ Véase Estados Unidos, Departamento de Agricultura, Servicio de Inspección Sanitaria de Animales y Plantas, Lacey Act, “Lacey Act primer and updates”, en www.aphis.usda.gov/.

⁷⁵ Para obtener más información, véase Capital Markets Partnership, “Lacey Act due care certification of compliance” (2012).

Delitos determinantes y derecho extranjero: bases de apoyo a una causa

Aunque el argumento de que la Ley Lacey exige injustificadamente a los agentes que comprendan leyes confusas en idiomas extranjeros carece de peso, sí se plantean algunas cuestiones al determinar los delitos de un país a partir de las leyes de otro país, incluidas cuestiones de soberanía y jurisdicción, así como cuestiones prácticas.

A menudo se cita la causa *United States v. McNab* para ilustrar las dificultades que surgen en la interpretación de leyes determinantes extranjeras⁷⁶. En la causa McNab, cuatro personas fueron declaradas culpables de vender, comprar e importar al territorio de los Estados Unidos langostas caribeñas originarias de Honduras, capturadas en contravención del derecho hondureño. En la apelación, los acusados argumentaron, basándose en la postura del propio Gobierno de Honduras, que las leyes hondureñas no eran válidas y, por lo tanto, no había ninguna infracción del derecho extranjero sobre la que fundamentar sus condenas⁷⁷. Había mucho en juego, ya que los acusados habían recibido notables penas de prisión en el juicio⁷⁸. El Tribunal de Apelaciones declaró que:

El hecho de que los acusados cuestionen la validez de las leyes hondureñas nos exige adoptar nuestra propia determinación respecto del derecho extranjero. Nuestra tarea se complica dados los argumentos contradictorios de los funcionarios hondureños respecto a la validez de las leyes hondureñas. A lo largo de toda la investigación y el juicio, los funcionarios hondureños brindaron apoyo y asistencia al Gobierno de los Estados Unidos, y tanto el Gobierno como el tribunal de distrito dependieron de la verificación de las leyes hondureñas por parte de los funcionarios de Honduras. Poco después de que los acusados fueran condenados, el Gobierno de Honduras modificó su posición; actualmente rechaza la validez de las leyes que previamente había verificado⁷⁹.

⁷⁶Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Undécimo Circuito, *United States v. McNab*, 331 F.3d 1228 (2003).

⁷⁷*Ibid.*, pág. 1232.

⁷⁸Fundamentándose en una combinación de confabulación, contrabando, blanqueo de dinero, falsedad en el etiquetado e infracciones de la Ley Lacey, tres de los acusados habían sido condenados a ocho años y un mes de prisión cada uno, y el cuarto se enfrentaba a dos años de prisión. *United States v. McNab*, pág. 1235.

⁷⁹*Ibid.*, pág. 1232.

El tribunal sostuvo en última instancia que, en el momento en que se había producido la conducta, el derecho hondureño había prohibido la captura de langostas, y confirmó la condena con arreglo a la Ley Lacey⁸⁰.

La causa *United States v. McNab* es extrema, pero demuestra que no siempre es sencillo interpretar las leyes de otro país. En ese sentido, es importante destacar que la interpretación de la ley extranjera se realiza con fines de resolver la causa en cuestión y, por lo tanto, no sienta precedente. Además, la interpretación de las leyes determinantes extranjeras no es ni nueva ni exclusiva de la Ley Lacey⁸¹.

Esto resulta especialmente frecuente en los casos relacionados con el comercio internacional de mercancías, y la mayoría de las jurisdicciones disponen de normas por las que se rige esa interpretación⁸². Y si el derecho extranjero pertinente es demasiado ambiguo, los requisitos en materia de predisposición mental con arreglo a la Ley Lacey protegen al propietario inocente de fauna y flora silvestres ilícitas.

En la causa *United States v. McNab*, los acusados no eran propietarios inocentes, sino más bien una organización delictiva internacional amplia, sofisticada y destructiva involucrada en un plan masivo que afectaba más de 1,6 millones de libras (725.000 kg) de langosta con un valor superior a 17 millones de dólares⁸³. La captura ilegal de langostas demasiado pequeñas y portadoras de huevos afectó la oferta de langosta tanto en Honduras como en la parte sudoriental de los Estados Unidos, y tuvo un efecto devastador sobre las pesquerías comerciales de langosta en el estado de Florida⁸⁴.

Otra cuestión tiene que ver con el amplio alcance de los delitos determinantes con arreglo a la Ley Lacey. A raíz de las modificaciones introducidas en 2008 a la Ley, algunos sostuvieron que el alcance de las leyes de base extranjeras en relación con los delitos de tráfico de plantas era demasiado amplio y, como resultado, la Ley abarcaba leyes determinantes no relacionadas con

⁸⁰ *Ibid.*, pág. 1251.

⁸¹ Testimonio de Marcus Asner en una audiencia de supervisión titulada “*Why should Americans have to comply with the laws of foreign nations?*” (2013), págs. 5 y 6.

⁸² En los Estados Unidos, esas normas se establecen en el Reglamento Federal de Procedimiento Civil, regla 44.1 (Determinación del derecho extranjero), y en el Reglamento Federal de Procedimiento Penal, regla 26.1 (Determinación del derecho extranjero).

⁸³ Testimonio de Marcus Asner en una audiencia de supervisión titulada “*Why should Americans have to comply with the laws of foreign nations?*” (2013), pág. 9; véase también Organismo Nacional para el Estudio de los Océanos y la Atmósfera, “*McNab to continue serving federal prison sentence for lobster smuggling*”, comunicado de prensa de 22 de marzo de 2004.

⁸⁴ “*McNab to continue serving federal prison sentence for lobster smuggling*”.

la conservación, como leyes de exportación, y tipificaba delitos relacionados con ilícitos determinantes que no eran en sí mismos penales⁸⁵.

La gama de delitos determinantes con arreglo a la Ley también puede verse como una de sus ventajas. Las redes delictivas implicadas en la cosecha ilegal deliberada, y que trabajan para evitar ser capturadas, pueden infringir leyes en relación con la presentación de informes, el blanqueo de dinero, la corrupción, la falsificación de documentos y las aduanas. En la causa *United States v. Bengis*, los acusados sobornaron a los funcionarios, comunicaron cifras incorrectas de capturas y presentaron falsas declaraciones en los documentos de exportación. Esas infracciones actuaron como un quebrantamiento del derecho determinante conforme a la Ley Lacey, lo cual brindó a los fiscales más opciones para fundamentar sus argumentos⁸⁶.

Aun cuando no se plantea la cuestión de la interpretación, los detractores, tanto de dentro como de fuera de los Estados Unidos, han sostenido que los Estados Unidos no deberían participar en la aplicación de las leyes de otros países. En ese sentido, es importante tener en cuenta que la Ley Lacey no sirve para hacer cumplir las leyes extranjeras, sino más bien para reglamentar el comercio de los Estados Unidos mediante la exclusión de la flora y la fauna silvestres obtenidas de manera ilícita en el extranjero. Solo prevé el examen de las leyes extranjeras a los efectos de determinar la legalidad de los bienes comerciados, excluir los productos ilícitos y proteger los mercados legales.

Próximas medidas

La Ley Lacey puede actuar como una solución eficiente para un problema mundial. Al prohibir el comercio de bienes adquiridos ilícitamente, puede funcionar tanto para proteger los mercados internos como para resarcir a los países de los que se sustraen esos bienes. También puede servir como mecanismo para apoyar la conservación de la diversidad biológica que alivia parte de la carga que recae sobre los países ricos en diversidad biológica que podrían carecer de los recursos o las condiciones de gobernanza necesarios para aplicar y hacer cumplir las leyes contra las organizaciones delictivas internacionales. Si algunos de los importadores principales adoptaran una legislación al estilo de la Ley Lacey, los efectos sobre el mercado mundial podrían ser notables y hacer que fuera menos lucrativo para los traficantes. A medida que más países adopten leyes similares, menos mercados se mantendrán abiertos

⁸⁵ Sheikh, "The Lacey Act: compliance issues related to importing plants", pág. 11.

⁸⁶ Asner, "To catch a wildlife thief".

a las actividades ilegales⁸⁷. Eso podría dar pie progresivamente a la erradicación del comercio ilícito de fauna y flora silvestres.

Desde un punto de vista práctico, introducir disposiciones al estilo de las de la Ley Lacey podría ayudar a eliminar las lagunas jurídicas mundiales, al ampliar la gama de instrumentos de la que disponen los fiscales para perseguir a quienes cometen delitos contra la vida silvestre. Al mismo tiempo, los países seguirían teniendo el control legislativo sobre la ley aplicable dentro de sus fronteras —podrían seguir determinando qué constituye la pesca, tala, caza y presentación de informes ilegales, etc.—, pero ese derecho se vería reforzado por controles complementarios sobre la oferta.

Sin embargo, importar disposiciones del estilo de las de la Ley Lacey a los ordenamientos jurídicos existentes exigiría una adaptación a las particularidades políticas y jurídicas de cada país. La Ley Lacey se basa en un modelo reactivo centrado en penalizar a los delincuentes, modelo apropiado para un sistema de *common law*, en el que los jueces están dispuestos a sancionar severamente a los infractores. Por otra parte, el modelo del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera podría adaptarse mejor a otros ordenamientos jurídicos, en particular a los sistemas del derecho romano, que incluyen un componente prescriptivo, con procesos de diligencia debida claramente establecidos.

Además, la Ley Lacey funciona mejor cuando se aplica en combinación con otras leyes de los Estados Unidos, como las disposiciones relativas a la confabulación y el resarcimiento en las que se apoya la causa *United States v. Bengis*, que dan pie a severas sanciones y un elevado nivel de disuasión. La elaboración de una ley similar a la Ley Lacey en otro país requeriría el examen de las leyes vigentes en el corpus legislativo de ese país, un enfoque que prestara atención al “conjunto del derecho” para hacer frente a los delitos contra la vida silvestre.

Además, el argumento más ruidoso y más común contra la Ley Lacey —el de la sobrepenalización— podría ser indicio de una posible reacción pública negativa en otros países. Introducir una ley basada en un modelo de una jurisdicción extranjera siempre entraña el riesgo de que sea rechazada por el público. Una posible solución sería un enfoque gradual. En lugar de abarcar todos los productos de fauna y flora silvestres desde un principio, la legislación podría referirse a una lista limitada de productos comprendidos, como

⁸⁷ Patricia Elias, “Logging and the law: how the US Lacey Act helps reduce illegal logging in the tropics” (Cambridge, Massachusetts, Union of Concerned Scientists, 2012), pág. 16.

la que utiliza el Reglamento de la Unión Europea relativo a la Madera, que podría ampliarse gradualmente a lo largo del tiempo.

Habida cuenta del presente examen de la bibliografía, las causas jurídicas y las perspectivas en torno a la Ley Lacey, las autoras opinan que esta puede utilizarse como modelo para la legislación en distintas jurisdicciones y puede constituir un medio eficaz para combatir el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres mediante esfuerzos concertados a nivel mundial. Sin embargo, para poner esto en práctica será necesario comprender los marcos y necesidades existentes de los distintos países y sus ordenamientos jurídicos.

EL RÁPIDO AUMENTO DEL TRÁFICO DE PALISANDRO EN ÁFRICA OCCIDENTAL

Ted Leggett*

Resumen

En algunas situaciones, una mejor legislación podría haber evitado una catástrofe ecológica. Un ejemplo de ello es la reciente extracción de miles de toneladas de una especie de madera de construcción importante para el medio ambiente en África Occidental. En ausencia de leyes apropiadas, este recurso —aunque exportado ilícitamente— se importó legalmente. En el artículo se ofrece un estudio monográfico de las tremendas dificultades que afrontan muchos países en desarrollo para extraer recursos de manera lícita y equitativa. Dado que por ahora es previsible que las economías de esos países sigan basadas en la extracción de recursos naturales, la gestión de este proceso determinará profundamente la manera en que esas economías se desarrollen. Y dado que esos países son pobres, necesitarán asistencia internacional para reglamentar la extracción.

Palabras clave: palisandro, madera de construcción, tráfico, reglamentación

Introducción

En 2014, las autoridades aduaneras de Singapur efectuaron la que probablemente fuera la mayor incautación de contrabando de fauna y flora silvestres de la historia: aproximadamente 3.000 toneladas de palisandro malgache destinado a China, donde habría alcanzado un valor de 100 millones de dólares de los Estados Unidos¹. La incautación fue posible porque todos los palisandros de Madagascar (que incluyen 48 especies del género *Dalbergia* y 240 especies del género *Diospyros*)² figuran en el apéndice II de la Conven-

* Oficial de Investigación, Sección de Investigación sobre la Delincuencia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

¹ Como se indica en el cuadro 1, *Dalbergia louvelii*, el tipo predominante de palisandro obtenido en Madagascar, se estaba vendiendo al por menor a 45.000 dólares por metro cúbico en 2014. Similar en densidad al agua, 3.000 toneladas de palisandro equivalen aproximadamente a 3.000 metros cúbicos de agua, con un valor aproximado de 135 millones de dólares conforme al precio que alcanzaba en 2014.

² Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 65ª reunión del Comité Permanente, “A preliminary *Dalbergia* checklist for Madagascar for CITES” (SC65 Inf. 21).

ción sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) desde 2013, con un contingente de exportación de cero³. Esto atrajo la atención internacional sobre el comercio ilegal de madera de construcción, una categoría de los delitos contra la vida silvestre que a menudo se pasa por alto.

Cuantificar la magnitud de las corrientes de tráfico de palisandro es difícil, porque “palisandro” es un término comercial informal, no una categoría taxonómica. El nombre se refiere a una variedad de maderas latifoliadas coloridas (no solo rojas) y a menudo fragantes, aptas para la fabricación de muebles finos. Como las definiciones de palisandro varían, no hay estadísticas internacionales comparables sobre su comercio. Los dos géneros más comúnmente asociados con el término “palisandro” son *Dalbergia* y *Pterocarpus*, aunque no todas las especies de estos géneros son aptas para la fabricación de muebles, y no todas las especies de palisandro se engloban dentro de estos géneros.

Una especie de *Pterocarpus* sometida a una presión comercial considerable debido al comercio de palisandro es *Pterocarpus erinaceus*, un árbol indígena de la región del Sahel en África Occidental. En Nigeria, que fue el mayor exportador en 2014, se conoce como “kosso”⁴. En el último decenio, una serie de países de África Occidental han comunicado una extracción generalizada de kosso, a menudo en contravención de las leyes locales en materia de extracción y exportación.

A fin de investigar esta actividad de extracción como parte de los preparativos del primer *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species*⁵, entre noviembre de 2014 y febrero de 2015 se realizaron 45 entrevistas en total a funcionarios públicos, comerciantes de madera de construcción y otras personas dedicadas a la industria maderera en cinco países de África Occidental: Benin, Burkina Faso, Malí, Nigeria y el Togo⁶. Asimismo, se visitaron varios lugares fundamentales para el procesamiento, el comercio y la exportación de palisandro. Esa investigación sirvió de base para el presente artículo.

³Véase Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, “Trade in *Dalbergia* spp. and *Diospyros* spp. from Madagascar”, comunicado núm. 2013/039, de 4 de septiembre de 2013.

⁴La *Pterocarpus erinaceus* se conoce como *vène* en los países de habla francesa, *pau de sangue* en Guinea-Bissau, *krayie* o *kpatro* in Ghana y *keno* en Gambia.

⁵UNODC, *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.XI.9).

⁶Para obtener una lista completa de las entrevistas, véanse las deliberaciones acerca del palisandro en el “Methodological annex” del *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species*, en www.unodc.org/.

Las entrevistas y un análisis de las estadísticas comerciales revelaron que las exportaciones de palisandro originarias de África Occidental iban, en su mayoría, destinadas a China. En China, el término genérico del palisandro es *hong mu*, aunque se hacen distinciones entre los diferentes tipos de madera de *hong mu*⁷. El kosso es uno de los tres tipos de madera que crecen en África Occidental definidos en China como palisandro (véase el cuadro 1)⁸. A partir de los informes de las autoridades y los agentes forestales en África Occidental, se llegó a la conclusión de que la extracción y exportación de kosso se habían incrementado notablemente, lo cual se correspondía con un aumento acusado de las importaciones de palisandro desde África Occidental, como se reflejaba en las estadísticas de importación oficiales de China.

Cuadro 1. Las 14 especies de *hong mu* que con más frecuencia se comercializan en China

Nombre científico	Nombre común	Clasificación china	Fuente	Apéndice de la CITES	Precio por metro cúbico (en dólares de los EE. UU.)
<i>Dalbergia odorifera</i>	Palisandro chino, huanghuali	Xiangzhi	China	II (2016)	1 500 000
<i>Dalbergia tonkinensis</i>	Sua		Viet Nam	II (2016)	2 000 000
<i>Pterocarpus santalinus</i>	Sándalo rojo, leño caliatur	Zitan	India	II (2007)	358 000
<i>Dalbergia louvelii</i>	Bois de rose, palo de rosa, palisandro malgache	Hei suanzhi	Madagascar	II (2013)	45 000
<i>Dalbergia cochinchinensis</i>	Palisandro siamés, palisandro tailandés	Hong suanzhi	Cuenca del Mekong	II (2013)	93 000
<i>Dalbergia retusa</i>	Palisandro negro, cocobolo	Hong suanzhi	Centroamérica	II (2013)	32 000

⁷ Cada país puede ampliar los códigos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) para sus propios fines de registro, y en China el palisandro se recopila bajo el código SA 44039930 (“padauk sin transformar”). La definición de las maderas que integran esta categoría fue establecida por la Administración Estatal de Control de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular China en 2000, e incluye 33 especies de los géneros *Dalbergia*, *Pterocarpus*, *Diospyros*, *Millettia* y *Cassia*.

⁸ Los otros dos son *Diospyros crassiflora* y *Dalbergia melanoxydon*. Además, muchos de los comerciantes entrevistados que estaban suministrando kosso también afirmaron abastecer a los mismos compradores de una especie que no figuraba en la norma china del palisandro, la *Afzelia africana*. Se trataba de una observación especialmente común en Nigeria y Benin.

Cuadro 1. Las 14 especies de *hong mu* que con más frecuencia se comercializan en China (continuación)

Nombre científico	Nombre común	Clasificación china	Fuente	Apéndice de la CITES	Precio por metro cúbico (en dólares de los EE. UU.)
<i>Pterocarpus macarocarpus/ cambodianus</i>	Padauk birmano	Huali	Cuenca del Mekong		6 300
<i>Dalbergia cearensis</i>	Palo violeta	Hong suanzhi	Brasil	II (2016)	
<i>Dalbergia oliveri/bariensis</i>	Palisandro birmano, tamalan	Hong suanzhi	Cuenca del Mekong	II (2016)	9 200
<i>Dalbergia stevensonii</i>	Palisandro hondureño	Hei suanzhi	Centroamérica	II (2013)	
<i>Millettia laurentii</i>	Wenge	Jichi	Cuenca del Congo		850
<i>Millettia leucantha</i>	Sathon	Jichi	Cuenca del Mekong		
<i>Dalbergia melanoxylon</i>	Granadillo de África	Hei suanzhi	África Oriental	II (2016)	2 400
<i>Pterocarpus erinaceus</i>	Kosso, vène, palisandro africano	Huali	África Occidental	II (2016)	1 100

Fuente: Adaptado de Huang Wenbin y Sun Xiufang, "Tropical hardwood flows in China: case studies of Rosewood and Okoume" (Washington D. C.: Forest Trends, 2013), pág. 4.

Nota: Los nombres comunes y las clasificaciones chinas se basan en investigaciones sobre el terreno. El estado del apéndice de la CITES se basa en documentos de la CITES. El precio en China se basa en los datos de la Organización Internacional del Comercio de Madera de noviembre de 2014, salvo los precios de la *Dalbergia odorifera* y la *Dalbergia tonkinensis*, que provienen de Wenbin y Xiufang, "Tropical hardwood flows in China". Wenbin y Xiufang incluyen la *Dalbergia cearensis* y la *Millettia leucantha* entre las 16 especies de palisandro más comúnmente comercializadas en China, pero su estudio halló pocas pruebas en materia de extracción y comercio.

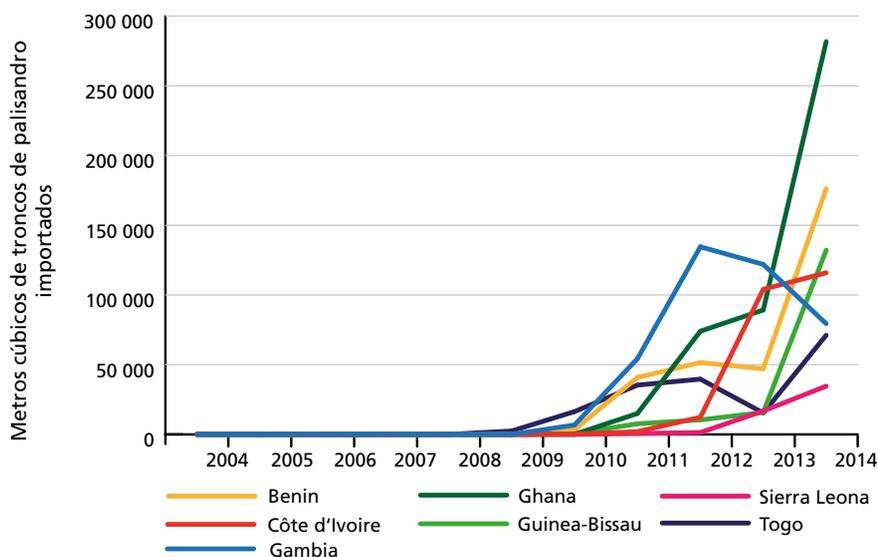
El kosso es un árbol importante en África Occidental, donde tiene una variedad de usos. Crece en zonas áridas y acumula el agua de la lluvia. Conserva sus hojas durante la estación seca, que proporcionan forraje para el ganado y las especies silvestres. Es piroresistente, está dotado de una gruesa corteza y fija el nitrógeno, lo cual aumenta la fertilidad del suelo. Presenta usos medicinales, proporciona leña de gran calidad y se utiliza en la carpintería local⁹. El valor de ese árbol es evidente para los habitantes locales, y hasta ahora su producción se ha fiscalizado en algunos países. Sin embargo, este árbol se

⁹Sobre la base de entrevistas con expertos en silvicultura de la región y perfiles como los que se ofrecen en la Base de Datos del Centro Mundial de Agrosilvicultura (véase *Pterocarpus erinaceus*), en www.worldagroforestry.org/.

ha cultivado muy poco, y las existencias actuales se obtienen, casi en exclusiva, de un entorno silvestre. Lo que es más importante, según los funcionarios forestales de la región, jamás se había exportado hasta la pasada década; por lo que la explotación se limitaba a la demanda local.

Todo comenzó a cambiar hace aproximadamente un decenio, cuando los suministros de la especie asiática de *hong mu* que habían abastecido tradicionalmente el mercado chino empezaron a escasear, justo cuando el propio mercado empezaba a expandirse drásticamente. En 2004, el 75 % del volumen de importación de palisandro en China procedía tan solo de tres países: Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam. En 2014, solo el 44 % procedía de esos tres países, mientras que el 42 % provenía de Estados de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)¹⁰. Según las personas entrevistadas en África Occidental, las importaciones de dicha región consistían, casi en exclusiva, de kosso (véase la figura I).

Figura I. Volumen de troncos de palisandro importados en China de determinados países de África Occidental, 2004–2014



Fuente: World Trade Atlas, citando a las autoridades aduaneras de China.

En todos los países visitados había un notable retardo entre el comienzo de las exportaciones a gran escala de kosso y la reacción del Gobierno al problema planteado por esas exportaciones. El principal motivo de esa demora era que el asunto tomaba a los Gobiernos por sorpresa. El kosso crece en

¹⁰World Trade Atlas, citando a las autoridades aduaneras de China.

zonas áridas, y las personas de esas zonas no están familiarizadas con las operaciones comerciales del sector forestal. En muchos casos, les tomaba algún tiempo comprender del todo el concepto de deforestación. Cuando los Gobiernos tomaban conciencia de la demanda sin precedentes, cada uno imponía alguna forma de restricción jurídica con miras a detener la extracción de madera. Estas medidas culminaron cuando el Senegal solicitó a la CITES que introdujera el kosso en el apéndice III de la Convención, de manera que todas las exportaciones de kosso habrían de incluir un certificado de origen¹¹. La especie se incluyó en el apéndice II con motivo de la Conferencia de las Partes en la CITES celebrada en 2016, junto a todas las especies de *Dalbergia*¹².

La investigación sobre el terreno reveló una situación muy similar en cada uno de los cinco países visitados. Los compradores extranjeros de madera de construcción trabajaron con los agentes locales a fin de extraerla rápidamente, antes de que las repercusiones fueran evidentes. En cada país, la madera se partió en cuadrados de 2,1 metros de largo y se cargó luego en contenedores. Sin embargo, dadas las particularidades de cada país, la extracción se manifestó de maneras diferentes. Estas diferencias se examinan en las secciones siguientes.

Malí

En Malí, uno de los países más pobres del mundo, solo el 4 % del territorio está cubierto de bosques, los cuales en su gran mayoría son propiedad del Estado¹³. No resulta sorprendente que, históricamente, las exportaciones madereras hayan sido sumamente limitadas¹⁴. La mayor parte del país es desértica o semidesértica, y la mayoría de la población se dedica a la agricultura de subsistencia. En ese contexto, los árboles que contribuyen a la fijación de nitrógeno y que acumulan el agua de la lluvia son un recurso sumamente valioso y valen mucho más vivos que muertos. En reconocimiento de ese hecho, el kosso es una de las 11 especies arbóreas protegidas conforme a la ley de Malí desde 1995.

¹¹Véase “Comercio internacional de especies maderables de palo de rosa [*Leguminosae (faba-ceae)*]” (CoP17 Doc. 62 (Rev. 1)), párr. 4.

¹²<https://cites.org/esp/cop/17/prop/index.php>.

¹³Banco Mundial, Área selvática (porcentaje del área de tierra). Puede consultarse en <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.LND.FRST.ZS?locations=ML>.

¹⁴El valor de las exportaciones madereras representó menos de 2 millones de dólares de un total de 867 millones de dólares correspondientes a todas las exportaciones en 2014, según UN Comtrade—Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional.

En Malí, como en algunos otros países de África Occidental, parece haber una diferencia entre lo que es lícito y lo que se practica. A pesar de ser una especie protegida, los funcionarios forestales entrevistados fueron capaces de citar inmediatamente los derechos de tala del kosso en detalle, lo cual indicaba que en los últimos años se habían otorgado permisos de extracción.

Es más, un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente explicó que en 2010 se habían afinado unos derechos de tala de kosso simplificados hasta crear un plan más complejo, en el que se especificaban cuatro diámetros de árbol y se imponían tasas notablemente superiores por cada uno de ellos. Se trata de una práctica inusual en el caso de una especie protegida.

Sean cuales sean las restricciones respecto de la obtención de kosso, la exportación de troncos de cualquier especie, incluso de troncos escuadrados de manera irregular, está prohibida desde julio de 2014¹⁵. La prohibición se decretó en respuesta a la inquietud popular con respecto a la extracción y exportación masivas de troncos de kosso desde el país, un proceso que, según parece, comenzó ya en 2003. Una de las primeras zonas afectadas por los compradores de kosso fue Kita, una localidad en la región occidental de Malí. Un alto funcionario de aduanas de Bamako informó de que, mientras había estado destinado en Kita de 2006 a 2009, había presenciado protestas locales por la pérdida de kosso, después de que el Gobierno nacional hubiera adjudicado a una empresa extranjera un contrato de extracción de cinco años de duración.

Según los encuestados, cuando se decretó la prohibición, 405 contenedores formaron cola en Bamako y otros 200 en Kayes, donde se cargaron contenedores repletos de troncos escuadrados de 2,1 metros en trenes con destino a Dakar, por entonces el puerto de exportación preferido para la madera de construcción originaria de Malí. Si los propietarios podían demostrar que habían pagado los impuestos necesarios, se les permitía exportar las existencias hasta finales de año. Algunos de los excedentes se vendieron a los procesadores locales.

Se entrevistó a un comprador de los excedentes, propietario de una fábrica maderera y miembro de la Asociación de Exportadores de Madera. Esa persona comunicó que la Asociación había presionado al departamento forestal para que aprobara la prohibición de exportar troncos, introducida en julio de 2014. Se refirió a los comerciantes que compraban troncos de kosso en Malí como una “mafia” que sobornaba a los dirigentes locales con obsequios y talaba y exportaba troncos de manera ilegal. Dijo:

¹⁵Decreto Núm. 2014-2022/MC-SG, de 29 de julio de 2014.

No vamos a perder esta oportunidad para los malienses a costa de los chinos. Cuando nuestros bosques estén acabados, ellos se marcharán, pero nosotros ¿adónde podemos ir?... Para nuestra industria, los árboles grandes son valiosos. No utilizamos árboles pequeños. Los dejamos estar hasta la próxima temporada de extracción. Pero los chinos no dejaron nada.

Pudo haber habido también un componente personal en relación con la prohibición de 2014. Se decretó justo después de que, en enero de 2014, se nombrara a un funcionario de categoría superior dentro del Ministerio de Comercio, al que también se entrevistó. Ese funcionario afirmó que, cuando lo nombraron, su prioridad absoluta era detener el comercio de palisandro:

En mi aldea los chinos se llevaron todos nuestros palisandros, y ahora todos en nuestra zona estamos sufriendo. La temperatura se ha incrementado notablemente. La gente lo está pasando mal.

Pese a esas denuncias, las estadísticas de importación chinas no muestran exportaciones de madera de construcción procedentes de Malí hasta 2013 y, a partir de entonces, solo cantidades mínimas (522 m³ en 2013 y 2.958 m³ en 2014)¹⁶. Dichos volúmenes son inferiores a la cantidad incautada por el Gobierno en 2014. Además, las estadísticas de importación chinas no muestran las exportaciones desde Dakar, pese a que los funcionarios entrevistados coincidieron en que la ciudad era el principal centro de exportaciones para la madera de construcción originaria de Malí.

Las perspectivas de la prohibición de exportar troncos se ven perjudicadas por los mismos problemas de aplicación que afectaron a las medidas de protección de especies introducidas en 1995. Un alto funcionario de aduanas de Bamako, cuando lo entrevistaron a comienzos de 2015, no creía que la prohibición de exportar troncos se aplicara a los troncos escuadrados, pese a que se especificaba con un lenguaje inequívoco. De manera análoga, los funcionarios del Consejo de Promoción de las Exportaciones que fueron entrevistados no estaban del todo seguros de que hubiera una prohibición vigente. Sin embargo, parece ser que los comerciantes chinos se han tomado más en serio la prohibición, pues por lo visto habían abandonado el país después de que entrara en vigor.

El Director Adjunto del Ministerio de Comercio resumió sucintamente:

¹⁶World Trade Atlas, citando a las autoridades aduaneras de China.

Incluso si talan todos los bosques de Malí con fines de exportación, jamás habrá bastante para satisfacer las demandas del mercado chino. Es sencillo: sus necesidades son demasiado grandes y nuestros bosques demasiado pequeños. Deberíamos tomar conciencia de las cifras y simplemente parar.

Burkina Faso

Los habitantes de Burkina Faso que fueron entrevistados destacaron repetidamente la escasez de los bosques en su país. De hecho, el país parece ser incapaz de abastecer internamente sus necesidades nacionales y, por lo tanto, importa madera aserrada de los países vecinos. En reconocimiento de este hecho, el Gobierno prohibió en 2005 todo comercio de madera de construcción en el país¹⁷. Solo se realizó una excepción con respecto a la exportación de leña y carbón vegetal por parte de proveedores autorizados, en su gran mayoría con destino al Níger. Además, el kosso es una de las 21 especies madereras protegidas desde 2004¹⁸. Por ley, los árboles de esa especie no pueden talarse, ni mucho menos exportarse.

Las personas entrevistadas informaron de que, a pesar de la ley, la extracción de kosso para la exportación había comenzado junto a la frontera con Ghana en torno a 2011 y se había expandido desde allí hasta el resto del país. Según los encuestados, fue entonces cuando los compradores de China y de la India, muchos radicados en Bobo-Dioulasso, viajaron a zonas locales con socios de los países de la CEDEAO y encargaron a la población local que suministrara la madera. El Director de la Oficina Provincial de la Provincia de Houet comunicó que, en Bobo-Dioulasso, algunas personas chinas habían alquilado una zona dentro del parque industrial, donde escuadraban troncos redondos y organizaban su carga en contenedores.

Según los funcionarios y comerciantes entrevistados, esos comerciantes extranjeros solían ser los exportadores, mientras que la población local quedaba relegada a papeles secundarios dentro del comercio. Aunque algunos comerciantes de los países de la CEDEAO, que ya estaban involucrados en el comercio de oro y otros productos básicos y tenían acceso a redes de transporte y logísticas, estaban por lo visto comprando y revendiendo por cuenta propia, parece ser que la mayoría eran sencillamente proveedores para los compradores extranjeros en los puertos. Además, mientras que algunos

¹⁷Decreto Conjunto Núm. 2005-003/MECV/MCPEA, de 9 de marzo de 2005.

¹⁸Decreto Núm. 2004-019/MECV, de 7 de julio de 2004.

habitantes de Burkina Faso fueron contratados como trabajadores, parece que nadie recibió una indemnización por la pérdida de la madera.

Por lo visto, durante varios años la extracción se llevó a cabo de manera inadvertida, porque los funcionarios de aduanas no estaban acostumbrados a la exportación de madera de construcción originaria de Burkina Faso y quizás no tuvieran conocimiento de las leyes forestales. En octubre de 2012, sin embargo, las autoridades de Ghana comunicaron a sus homólogos en Burkina Faso que se habían incautado de 6.000 toneladas de kosso originarias de Burkina Faso en el puerto de Tema. Pese a que las autoridades de Burkina Faso no fueron capaces de responder a tiempo de detener la remesa, el incidente dio lugar a una investigación sobre la extracción y el comercio de kosso en el país.

Según los datos recogidos sobre el terreno, desde 2012 se han producido al menos 28 incautaciones de kosso en Burkina Faso, con casi 10.000 toneladas de madera. Los entrevistados informaron de que, en 2013, la mayoría de los compradores extranjeros habían abandonado el país, pero al parecer seguían controlando el comercio desde los Estados con puerto. Un alto funcionario forestal provincial comunicó que, en marzo de 2013, y en conexión con una de las incautaciones, se había reunido con miembros de la *Association Song Taaba des Exploitants de Produits Forestiers du Faso*, un grupo de unos 50 leñadores, todos dedicados a abastecer a un único comerciante chino asentado en Bobo-Dioulasso, que les ofrecía crédito. Después de ser interrogado, el comerciante había desaparecido del país y no se lo había visto desde entonces.

Según los funcionarios entrevistados, en febrero de 2015, 23 funcionarios forestales de todo el país y de todos los niveles fueron destituidos por su participación en el comercio ilícito de kosso, entre ellos el antiguo director nacional y varios directores regionales.

Dado que exportar troncos originarios de Burkina Faso fuera del país es ilegal desde 2005, parece que parte de la madera se introduce de contrabando en países vecinos a través de la frontera y luego se reimporta como madera de origen extranjero. Al ir acompañada de documentación de origen extranjero, la madera podría entonces exportarse desde el país a través de diversas rutas. Los funcionarios de aduanas tanto de Burkina Faso como de Malí dijeron que, por lo general, no detenían productos con un certificado de origen de otro Estado de la CEDEAO. Tal y como comentó un antiguo director de silvicultura:

A veces puedes ver que los transportistas llevan madera en los camiones, que siempre dicen que no proviene de Burkina Faso sino de algún otro lugar, pero realmente procede de Burkina Faso.

Además de esta estrategia, parece que Burkina Faso podría haberse convertido en un país de tránsito para la madera de construcción ilegal originaria del noreste de Côte d'Ivoire y el norte de Ghana.

Togo

El derecho togolés ha ido a la zaga del derecho de muchos otros Estados con puerto en la región, y eso hace que el país sea vulnerable a la explotación por parte de los traficantes. Los funcionarios entrevistados eran conscientes de que se estaba exportando palisandro a través de sus puertos, pero muchos daban por supuesto que la madera simplemente era objeto de reexpedición, puesto que no concebían que sus bosques fueran capaces de suministrar grandes volúmenes de madera. Sirva como reflejo de esa percepción el hecho de que, conforme al Código Forestal del Togo de 2008, se permite la designación de especies protegidas, pero según las entrevistas realizadas en 2015 aún no se había promulgado ninguna lista de especies protegidas. El 21 de mayo de 2015 se brindó finalmente protección a una especie en concreto, al emitirse un decreto por el que se prohibía el transporte de madera de kosso¹⁹. Este énfasis más bien inusual en el transporte interno permite prevenir tanto la tala ilegal dentro del país como la reexpedición a través del país de madera adquirida ilícitamente.

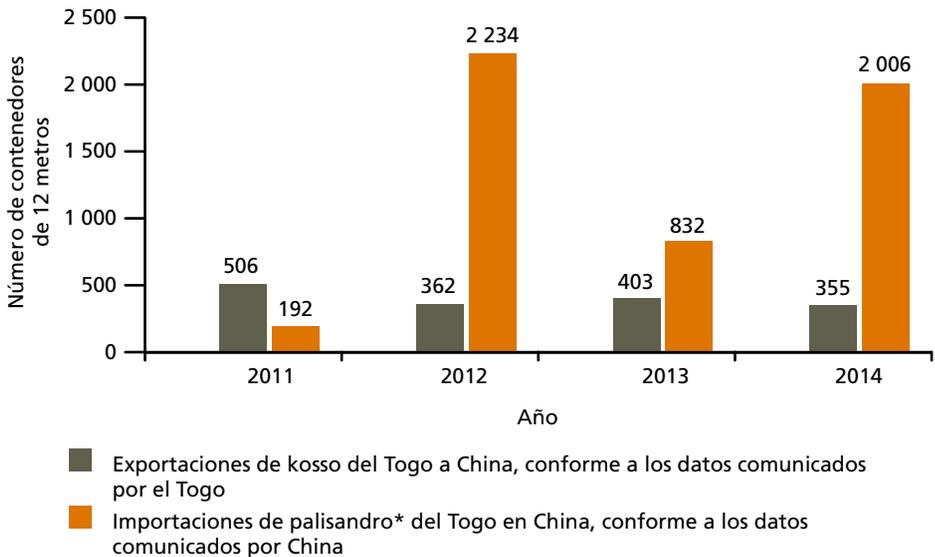
Según los entrevistados, la extracción de kosso en el Togo comenzó, por lo visto, ya en 2007, aunque de acuerdo con los funcionarios togoleses, el país carece de bosques comercialmente viables de los que hablar, sobre todo en las zonas más secas y septentrionales del país, donde se encuentra el kosso. El Togo dispone de cultivos de teca, cuya producción se exporta sobre todo a la India. Según las autoridades entrevistadas en el Ministerio de Medio Ambiente y el Departamento de Silvicultura, las exportaciones de kosso van destinadas a China.

Al comparar las estadísticas mensuales de exportación del Togo con las estadísticas mensuales de importación de China, resulta evidente que las exportaciones del Togo que figuran bajo el epígrafe de “otras” maderas de construcción corresponden al kosso. Sin embargo, el número de contenedores

¹⁹ Circular Núm. 0251 MERF/SG/DRF, emitida el 21 de mayo de 2015.

exportados que comunica el Togo está muy por debajo del número que figura en las estadísticas de importación de China (véase la figura II).

Figura II. Exportaciones de kosso del Togo a China conforme a los datos comunicados, frente a las importaciones chinas comunicadas de palisandro originario del Togo, 2011–2014



Fuente: Datos de exportación procedentes del Ministerio de Comercio del Togo y datos de importación procedentes de China.

* Incluye tanto troncos como madera aserrada.

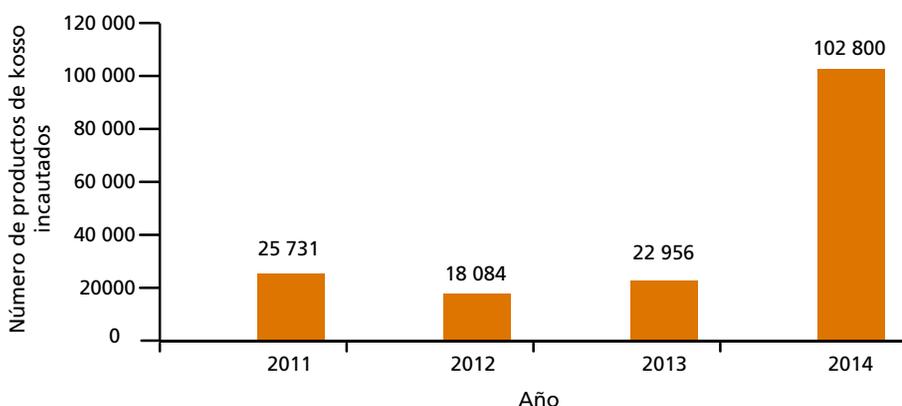
Los funcionarios entrevistados insinuaron que gran parte de la madera que se exportaba desde el Togo procedía en realidad de Ghana, donde los reglamentos relativos a la madera de construcción han sido más estrictos. Al igual que en Malí, los funcionarios admitieron que no habían sido capaces de reconocer documentos de exportación legítimos, al menos hasta reunirse con las autoridades de Ghana en noviembre de 2014. Sin embargo, esos mismos funcionarios se quedaron sorprendidos al enterarse del alcance de la tala de kosso en países como Malí y Burkina Faso, y puede que hayan subestimado hasta qué punto las exportaciones de kosso cuyo origen aparece etiquetado como togolés provienen, en realidad, de Ghana.

Como ocurre en otros países situados en torno al golfo de Guinea, el kosso se concentra en el Togo en las partes septentrionales áridas del país, lejos de las capitales costeras, lo cual dificulta la vigilancia de la situación. No se ha realizado ningún inventario forestal desde 1980, aunque los funcionarios

entrevistados pensaban que las existencias de kosso se habían agotado en gran medida, y apenas quedaban unos pocos árboles fuera de las zonas protegidas.

Se han incautado grandes volúmenes de kosso talado ilegalmente, pero los registros de esos incidentes no documentan como es debido las cantidades en cuestión, y solo registran el número de “productos”, que podrían referirse a troncos, tablones o a la madera en cualquier otra de sus formas (véase la figura III). No obstante, los registros muestran que el kosso ha sido, con mucho, la madera más comúnmente incautada en el país.

Figura III. Número de productos de kosso incautados por el Togo, 2011–2014



Fuente: Ministerio de Comercio del Togo.

Desde que pasó a ser plenamente consciente del problema, el Gobierno del Togo ha impuesto 11 puestos de control especializados a lo largo de sus fronteras y un plan de vigilancia de contenedores en su puerto. El director del programa de vigilancia de contenedores del Togo comunicó que solo se procedía a incautar cuando la documentación mostraba deficiencias, si bien se albergaban sospechas de que alguna documentación presentada podría haberse adquirido de manera fraudulenta a funcionarios forestales locales corruptos. La cooperación interinstitucional también había aumentado, con una comunicación constante entre los funcionarios dedicados al medio ambiente y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Un juez vinculado a esos esfuerzos comunicó que toda la esfera de los delitos contra la vida silvestre y los bosques necesitaba un examen jurídico y de la situación. Sugirió que el actual sistema de permisos estaba siendo objeto de uso indebido, y dijo que con un permiso, uno podía destruir un bosque. Afirmó además que, en el momento presente, no había legislación

directamente relacionada con los delitos contra los bosques, y que no tenía conocimiento de ninguna condena por exportaciones o tala ilegales.

Incluso si la ley vigente se interpretaba de manera creativa, la máxima pena que cabía esperar era de unos 4.100 dólares, lo cual representaba aproximadamente el costo de un solo contenedor de kosso. Además, sin una inversión en capacidad de investigación, las sanciones solo se impondrían a los funcionarios de menor rango dentro del mercado ilegal de madera de construcción.

Benin

A diferencia del Togo, el derecho interno de Benin establece claramente que la exportación de troncos de kosso es ilegal. Desde 1996 el kosso figura como especie protegida²⁰. Además, desde 2005 está prohibido en Benin exportar madera en bruto²¹. Aunque algunos aspectos de la ley son ambiguos, las entrevistas con los comerciantes de Benin revelaron un entendimiento general de que el comercio de troncos de kosso era ilegal y de que hacían falta sobornos para poder transportar madera de construcción satisfactoriamente. Tal percepción podría explicar por qué ese contrabando resultaba ser mucho más sofisticado en Benin que en los demás países estudiados.

Por ejemplo, Benin es el único país de África Occidental que exporta palisandro aserrado a China, según las estadísticas de importación chinas. Esta anomalía podría atribuirse al parecer al hecho de que la madera aserrada se utiliza para ocultar remesas de troncos en Benin, según comunican numerosas fuentes, entre ellas leñadores, comerciantes y trabajadores madereros y miembros de la comunidad. Una vez que el contenedor está lleno de troncos escuadrados, se apilan tablones aserrados a modo de barrera en la puerta del contenedor. Durante la investigación sobre el terreno, esos tablones se vieron *in situ* junto a los troncos en las instalaciones de procesamiento de kosso.

En Benin fue posible realizar investigaciones sobre el terreno, incluidas visitas a las instalaciones de tala, los centros de procesamiento, los mercados y el

²⁰ Decreto Núm. 96-271, de 2 de julio de 1996, por el que se determina cómo ha de aplicarse la Ley Núm. 93-009, de 2 de julio de 1993. Según se establece en el artículo 36 de la Ley Núm. 93-009, queda prohibido talar, desramar, arrancar y mutilar las especies forestales enumeradas anteriormente, salvo que lo permita la administración forestal.

²¹ Decreto Núm. 2005-708, de noviembre de 2005; Decreto Interministerial Núm. 2007/0053/MEPN/MIC/DC/SGM/DGFRN/DGCE. En el artículo 5 del Decreto Interministerial de 2007 se especifica que los postes, los troncos escuadrados, los tablones gruesos y las tablas aserradas de manera irregular con albura y carbón vegetal de los bosques naturales se consideran, todos ellos, madera en bruto.

puerto. Se entrevistó a los miembros de la comunidad en las zonas de tala, a los propios leñadores, agentes de transporte, trabajadores de las madererías, comerciantes madereros y funcionarios forestales.

Los miembros de la comunidad en las zonas de tala afirmaron concebir los bosques como propiedad del Estado, pero las autoridades locales a menudo concedían licencias para talarlos. En una localidad, los miembros de la comunidad comunicaron que el jefe local había recibido a cambio algunas nueces de cola de los leñadores, mientras que en otras se establecía un precio fijo por camión. Los varones más jóvenes entrevistados afirmaron haber recibido honorarios de búsqueda por guiar a los leñadores hasta el kosso o haber sido contratados ocasionalmente para realizar tareas menores. El alcalde de una aldea declaró que no estaban interesados en esos árboles ni en lo que la gente estaba haciendo con ellos. Esos árboles no tenían valor alguno para ellos. Llevaban ahí 100 años o más y nunca les habían dado nada por ellos.

Los leñadores entrevistados dijeron que trabajaban por encargo, pero que también era posible empezar a talar por cuenta propia. Uno de ellos contó que o bien un cliente se acercaba a decirle a uno lo que quería, o uno mismo entraba en la sabana y empezaba a talar, y luego ya irían en su busca y a comprarle sus troncos. En ambos casos, hacía falta dinero para comenzar con el transporte. Los leñadores informaron de que, una vez ubicado el kosso e iniciada la tala, contactaban con los funcionarios forestales y les pagaban por aquello que tenían intención de desplazar. La división habitual era el 60 % del precio de compra para los leñadores y el 40 % para los funcionarios forestales. Los funcionarios forestales, según parece, jamás visitaban los lugares de tala.

Se visitaron dos lugares al norte de Cotonú donde la madera se procesaba, almacenaba y exportaba. Las instalaciones, dirigidas por chinos, estaban rodeadas de vallas de madera de tres metros de altura que bloqueaban por completo la visión de las actividades que se estaban realizando en el interior, y todos los entrevistados entendían claramente que el comercio era ilegal. Se examinaron dos instalaciones principales: un complejo de almacenamiento y carga de troncos y un lugar para el ahumado de tablones en Dako, una localidad a 130 km al norte de Cotonú y aproximadamente 10 horas al sur de zonas de tala como Parakou. Las instalaciones en Dako existían, por lo visto, desde hacía tres años, y el grupo chino que las gestionaba había sido mencionado en entrevistas realizadas en otros lugares. En una sola maderería se observaron al menos 350 toneladas de kosso. Los troncos eran llevados al lugar tanto por leñadores que trabajaban por encargo como por comerciantes madereros que compraban los troncos por su propia cuenta en el norte. Al parecer, los leñadores y comerciantes necesitaban tener algún contacto dentro de los funcionarios forestales para trasladar la madera de construcción

dentro del país. No pagar a los funcionarios forestales significaba que los troncos podían ser objeto de decomiso camino de ser exportados.

Al parecer, los miembros de la comunidad brindaban apoyo al negocio, a diferencia de la situación en Malí, dada la capacidad de los chinos de organizar una actividad tan económicamente productiva. Una persona entrevistada dijo que los chinos que estaban allí disponían de dinero y medios para hacer ese negocio, y por eso las comunidades locales les estaban prestando apoyo y asistencia.

El grupo que gestionaba las instalaciones en Dako se había incluso ganado la lealtad de la población local por encima de otros grupos chinos. Uno de los entrevistados relató que un grupo rival había intentado establecer operaciones en la zona. Todas las existencias de troncos del grupo habían sido robadas de noche y el incidente los había ahuyentado. La población local sabía que el negocio era ilegal, por lo que actuaba con cautela con respecto a nuevos agentes que podrían no tener los contactos o la destreza para operar de manera segura. La comunidad parecía preferir tratar con el grupo establecido, para no atraer una atención indeseada.

En la misma ciudad, los investigadores pudieron entrevistar a un empleado de una instalación de ahumado de kosso de propiedad china. El empleado relató historias de cómo los intrusos que no lograban forjar los contactos adecuados podían ver su madera decomisada y ser expulsados del país. Los sobornos necesarios eran al parecer considerables, porque el funcionario superior que recibía el soborno tenía que distribuir el producto del delito entre todas las personas de su cadena de mando.

Los tablones de kosso se ahúman para conservar la madera, lo cual brinda cierta forma de valor añadido. Los tablones se apilan hasta formar torres de seis metros de altura que se cubren de plástico para retener el humo. La madera se ahúma continuamente mediante un fuego interno que dura seis semanas. Con cargamentos de madera ahumada como tapadera, se pueden transportar mayores remesas de troncos hasta la capital sin que pasen advertidas. Los tablones se apilan entonces a las puertas de los contenedores de unos 12 metros de altura a fin de ocultar las remesas de troncos. Esta técnica de contrabando parece ser propia del grupo que dirige la maderería, y según parece también han encontrado un mercado para los tablones ahumados.

Un comerciante entrevistado en Dassa (a unas tres horas al norte de Dako) iba acompañando tres camiones desde el norte de Benin con destino a sus compradores en Cotonú. El comerciante dijo que había participado en el mismo negocio en Nigeria. A diferencia de los trabajadores entrevistados en

Dako, dijo que lo que los chinos estaban haciendo allí, en África Occidental, era un robo y que los estaban haciendo trabajar como esclavos. Los leñadores entrevistados eran conscientes de que lo que se les estaba pagando era una fracción del precio de exportación, y algunos se mostraban resentidos por la situación, pero carecían de alternativas.

Solo se podían utilizar para trasladar la madera determinadas empresas de transporte que entendían cómo funcionaba el contrabando. Por ejemplo, se informó de que los funcionarios forestales no trabajaban los fines de semana, por lo que esos días eran un momento clave para cargar los contenedores en los puertos. Los contenedores, de unos 12 metros de altura, se cargaban con troncos escuadrados en la parte posterior y con tablonos (a menudo muy gruesos) en la parte frontal, junto a la puerta. Al parecer, los funcionarios forestales carecían de un presupuesto para descargar un contenedor de madera una vez cargado por completo, y tampoco podían cubrir los posibles gastos vinculados a un retraso en la remesa, por lo que la barrera visual era eficaz.

En el momento de la entrevista, solo había cinco funcionarios forestales en el puerto principal. Según las estadísticas de importación chinas, en 2014 se exportaban semanalmente desde Cotonú 194 contenedores de madera (de los cuales 50 contenían, al parecer, troncos de kosso). Para mantener el ritmo de esa tasa de exportación, los inspectores tendrían que presenciar la carga de cuatro a ocho contenedores por día en puntos de toda la ciudad. En la práctica, solo detienen unos tres contenedores por semana. El director del departamento encargado de los reglamentos y leyes forestales dijo que ellos carecían de control en ese sentido. Esa era la diferencia entre Benin y China. Los únicos datos reales que ellos tenían eran la gente que paraban y las mercancías que incautaban.

Al igual que en otros países, los funcionarios forestales de Benin insinuaron que una gran parte de la madera que partía de su puerto y que, según se suponía, era de origen extranjero (sobre todo nigeriano) procedía, en realidad, de Benin. La situación jurídica de las supuestas exportaciones de madera nigeriana era ambigua porque, como se indica en el análisis que sigue, el estatuto jurídico del kosso nigeriano es complicado y varía según el estado. La documentación que se exigía era diversa e incluso los funcionarios nigerianos entrevistados parecían no conocerla bien.

Nigeria

Nigeria ha sufrido una profunda deforestación en los últimos 25 años, pero hasta hacía poco no había sido nunca una gran exportadora de madera de

construcción. Según UN Comtrade–Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional, Nigeria exportó troncos por valor solo de 2,2 millones de dólares en 2013. Se ha registrado una proporción mucho mayor de exportaciones de carbón vegetal, derivado de especies indiferenciadas encontradas en los bosques silvestres. La base de datos UN Comtrade valora el carbón vegetal exportado en 2013 en 76 millones de dólares. En 2012, un antiguo director adjunto de silvicultura estimó que el 51 % de la producción total de madera de construcción en Nigeria era ilegal.

En 2014, Nigeria emergió de pronto como un importante exportador de troncos (véase la figura IV). Ese año exportó más de 400.000 metros cúbicos de kosso, y se convirtió así en el mayor exportador de madera del mundo y el segundo mayor exportador de palisandro. Un comerciante de madera de construcción entrevistado en Nigeria declaró que, entre 2013 y 2014, la población no conocía la importancia ni el valor de esa especie. Ahora se trataba de un negocio muy lucrativo. Todo el mundo lo quería.

Figura IV. Volumen de importación en China de troncos de palisandro originarios de Nigeria, 2004–2014



Fuente: World Trade Atlas, citando las estadísticas aduaneras de China.

La investigación sobre el terreno reveló una gran falta de coherencia en las políticas nigerianas en materia de extracción y exportación de kosso, y varios altos funcionarios tenían opiniones muy distintas acerca de los procedimientos actuales. Nigeria es una república federal, y cada uno de sus 36 estados goza de una autonomía considerable para el ordenamiento de sus propios bosques. El Departamento Federal de Silvicultura proporciona orientación

en materia de políticas a las administraciones de los estados, pero no mantiene registros de las leyes y los reglamentos de los estados y no regula ninguna zona forestal. Nigeria también cuenta con un Consejo Nacional para el Medio Ambiente, pero su función es principalmente de asesoramiento. Su reciente recomendación de prohibir las exportaciones de carbón vegetal, por ejemplo, no fue tomada en cuenta por el Gobierno. La actual política forestal nacional data de 2006. Existe una lista de especies protegidas, pero en ella no figura el kosso.

Según distintas fuentes, hay también una prohibición vigente de exportar madera rolliza²², pero las opiniones de los expertos difieren considerablemente con respecto a qué incluye esa prohibición. Los funcionarios forestales federales y el Consejo de Promoción de las Exportaciones de Nigeria comunican que los troncos escuadrados se consideran “trabajados”. Sin embargo, eso contradice la información que figura en el sitio web del Servicio de Aduanas de Nigeria, en cuya lista de prohibición de las exportaciones figura “Madera de construcción (irregular o aserrada)”²³.

De manera similar, la Contraloría de Exportaciones en los puertos de la zona de Apapa en Lagos destacó que las exportaciones de madera eran ilegales y que por su puerto no pasaba madera nigeriana. Tanto el Consejo de Promoción de las Exportaciones de Nigeria como la empresa de inspección previa a la expedición Cobalt International Service han contradicho a la Contraloría de Exportaciones en ese sentido, al afirmar que sí se exportan productos madereros nigerianos a través de Apapa.

Varios comerciantes se quejaron de que por los puertos de Lagos estaba pasando tanto kosso que, en diversos puntos de 2014, las autoridades portuarias habían empezado a rechazar contenedores adicionales, sencillamente porque no había cabida para ellos. Los comerciantes también afirmaron que las opiniones acerca de si los troncos escuadrados contaban como “trabajados” habían variado a lo largo del tiempo. Un comerciante comparó el comercio de kosso con los juegos de azar, y explicó que, una vez que se estaba dentro de él, uno no estaba seguro de si los contenedores propios atravesarían los puertos.

Dado este caos en materia de políticas nacionales, el verdadero poder reglamentario parece quedar en manos de los estados. Conforme a un amplio

²² FAO, “Present status of the forestry sector of Nigeria” (2001). Confirmado por el Instituto de Recursos Mundiales; véase Forest Legality Initiative, “Logging and export bans: Nigeria”, mayo de 2016. Puede consultarse en <https://forestlegality.org/>.

²³ Nigeria, Ministerio Federal de Finanzas, Servicios de Aduanas de Nigeria, “Export and prohibition list”. Puede consultarse en www.customs.gov.ng/.

abanico de participantes entrevistados, 23 de los 36 estados de Nigeria se han visto afectados por el comercio ilícito de kosso²⁴. El kosso parece crecer en Nigeria bajo un conjunto mucho más amplio de condiciones climáticas que en los demás Estados examinados, y se extiende por los bosques tropicales de la parte sudoriental del país, lo cual parece explicar por qué se ha visto afectado un abanico tan amplio de estados. Se mostraron a los investigadores registros de anteriores extracciones de kosso en el estado de Cross River, una zona tropical. Estos observaron, sin embargo, que los troncos a la venta eran más pequeños que los que se encontraban en otros lugares, y algunos de los ejemplares que se estaban vendiendo como kosso podrían pertenecer en realidad a otras especies.

El enfoque adoptado por cada estado con respecto al tráfico de kosso varía en gran medida. La responsabilidad respecto de la gobernanza de los bosques puede confiarse a una amplia gama de ministerios estatales, como los encargados de los recursos naturales, el medio ambiente, la agricultura y los recursos hídricos, o a un ministerio dedicado específicamente a la silvicultura. Algunos estados han prohibido por completo la silvicultura comercial, mientras que otros carecen totalmente de normas por las que se rijan la extracción de kosso. Por ejemplo:

- En el estado de Kano, quien posee la tierra posee los árboles y puede hacer con ellos lo que le plazca.
- En el estado de Plateau no hay ninguna ley específica relativa al kosso.
- En el estado de Kaduna, el kosso puede talarse con licencia, si bien las autoridades han estimado que la mitad se extrae sin licencia.
- En el estado de Kogi, el kosso puede talarse con licencia, pero se impuso una moratoria de marzo a mayo de 2014 después de que numerosos compradores chinos fueran secuestrados por grupos rivales; la oleada de secuestros también precipitó que se prohibiera acceder al bosque a personas asiáticas o caucásicas.
- En el estado de Taraba, el kosso es una especie protegida; y, por lo tanto, solo dos aserraderos ubicados en el estado que disponían de licencia tenían técnicamente permiso para extraerlo, pero la máxima multa aplicable a la tala ilegal era de unos 250 dólares.

²⁴Incluidos los estados de Adamawa, Bauchi, Benue, Cross River, Ebonyi, Ekiti, Enugu, Gombe, Kaduna, Kano, Katsina, Kebbi, Kogi, Kwara, Nasarawa, Níger, Ondo, Osun, Oyo, Plateau, Sokoto, Taraba y Zamfara.

- En el estado de Cross River está prohibida toda tala comercial, independientemente de la especie.

El mosaico que forman las distintas políticas hace sumamente difícil determinar la situación jurídica de cualquier árbol determinado. Una vez talada, la madera aserrada puede trasladarse libremente dentro del país, y no hay manera de discernir el régimen jurídico conforme al cual se extrajo. Los investigadores también encontraron diferencias de opinión entre los altos funcionarios con respecto a cuestiones de políticas nacionales, como la documentación necesaria para exportar madera de construcción. Parece que el comercio de kosso depende en gran medida de los funcionarios concretos que autoricen la exportación.

Los funcionarios estatales y de distrito entrevistados parecían ver la concesión de licencias como una manera de que el estado aprovechara un proceso que estaba ocurriendo de todas formas, no como un medio para reglamentar el comercio dentro de unos límites sostenibles. Gran parte de la concesión de licencias tenía lugar solo después de que los troncos ya se hubieran talado, en los cortes de carretera dispuestos a lo largo de las rutas de transporte. Según comentó un funcionario de Kaduna, si ellos no hicieran eso [conceder licencias una vez consumados los hechos], otros se adentrarían de noche, talarían los árboles de todas formas, los retirarían y jamás se volverían a ver, y en última instancia el estado no podría recolectar nada. Aunque técnicamente se exigía a los funcionarios que inspeccionaran las extracciones *in situ* para confirmar las cantidades tomadas, era imposible hacerlo, porque el número de extracciones era demasiado elevado como para que un mero puñado de funcionarios las vigilara. Las inspecciones *in situ* también planteaban un riesgo para la seguridad, pues algunos guardabosques habían muerto a manos de bandas armadas dedicadas a la tala. De hecho, los funcionarios del estado de Plateau exigían que el personal forestal estuviera armado y dotado de una prestación por peligrosidad, y que sus familias recibieran una indemnización en caso de acaecerle una muerte violenta a manos de leñadores ilegales²⁵.

La forma más eficiente de que el estado percibiera ese flujo imparable era establecer cortes de carretera, y los funcionarios de Kaduna habían solicitado asistencia federal al respecto. Se contó con asistencia militar y policial, y también participaron grupos de vigilantes. Se multó a los camiones con cargas no conformes (normalmente con unos 50 dólares) y se los sometió a tributación, pero se les permitía continuar una vez transferida la multa pecuniaria. Aun

²⁵También en otras partes del país se dio parte de la violencia ejercida contra los guardabosques. Un alto funcionario forestal del estado de Taraba comunicó que sus empleados habían sido golpeados por bandas dedicadas a la tala en 2014.

cuando los troncos se hubieran talado ilegalmente, la remesa quedaba legalizada en la práctica mediante ese proceso.

Sin embargo, ese sistema de control improvisado también se veía menoscabado por la corrupción. Un comerciante afincado en Lagos describió su experiencia con respecto a los pagos efectuados a los funcionarios forestales, y dijo que los llamaban impuestos, regalías, o algo similar, sobre la sabana. Sí, ellos pagaban a los agentes forestales. Eran muy activos en ese sentido. Lo que el comerciante no sabía era si ese dinero iba a parar realmente al estado o si eran los funcionarios forestales quienes se lo quedaban. Según los entrevistados, las personas más preocupadas por la posible respuesta de los agentes de la ley simplemente obtenían licencias para otras especies (normalmente *Khaya senegalensis*) y luego ocultaban el kosso bajo cargamentos de esas especies.

Gravar con impuestos el comercio una vez que la madera ya va camino de los compradores es un mal sustituto de los derechos de tala, porque no engloba toda la madera demasiado pequeña que luego rechazarán los compradores. Según comunicaron algunos comerciantes en varios países, los compradores chinos solo estaban interesados en el núcleo de la madera y los árboles demasiado pequeños generalmente se descartaban y no se adquirían. En el estado de Kogi, los comerciantes informaron de que se habían talado y rechazado tantos árboles pequeños que un hombre chino había habilitado un aserradero temporal durante 12 meses, había pulido todos los troncos demasiado pequeños y luego los había exportado.

Parece ser que, una vez pasados los cortes de carretera, todos los caminos de la madera de construcción conducen a Lagos. En el estado de Cross River la tala lleva prohibida, en todas sus formas, desde 2009. Además, el puerto de Calabar está en gran medida cubierto de cieno y ya no puede albergar grandes buques. Por esas razones, no parece que se esté exportando madera ilegal desde Calabar. De manera análoga, Port Harcourt está también cubierto de cieno, y parece que la situación en Sapele y Warri es la misma.

El epicentro del comercio, por lo tanto, debe ser Lagos. Incluso los comerciantes y los leñadores ilegales que operan en el estado de Taraba, situado en la frontera con el Camerún, comunicaron que habían traído consigo sus troncos hasta Lagos para exportarlos. Parece que la pequeña ciudad de Sagamu es el principal centro para el comercio y la carga de troncos de kosso en contenedores, que luego se entregan en Lagos.

Los comerciantes madereros nigerianos a menudo provienen de las zonas de origen del kosso, o al menos pertenecen a su mismo grupo lingüístico. Sin embargo, rara vez viajan a esas zonas y, en su lugar, emplean a agentes para

que lo hagan. Los entrevistados no siempre estaban del todo seguros acerca de dónde procedían sus troncos, aunque eran capaces de determinar qué estados seguían teniendo suministros de kosso (por ejemplo, el estado de Kogi) y en cuáles se habían agotado (por ejemplo, en el estado de Kebbi). Los comerciantes madereros nigerianos también eran muy activos en las ventas en línea, y enviaban troncos no solo a China sino también a Tailandia y Viet Nam. Los inspectores de exportaciones entrevistados observaron que bastante kosso no estaba etiquetado como tal, sino simplemente como “madera procesada”.

Los funcionarios federales entrevistados en Nigeria señalaron que la situación del kosso se asemejaba a lo que había ocurrido con la teca 20 o 30 años antes.

Los comerciantes se habían dado cuenta del valor que cobraba la madera en la India, y para cuando el Gobierno hubo reconocido la magnitud del problema ya era demasiado tarde: se había diezmado la especie.

Conclusión

Reglamentar la madera de construcción resulta problemático por varias razones. Es sumamente difícil para los agentes encargados de hacer cumplir la ley, así como para los inspectores de aduanas, distinguir entre una especie u otra de madera en las muchas formas en que esta pueda aparecer. Factores tales como el contenido de humedad, la exposición al calor y a los elementos, la variación natural y la técnica de procesamiento pueden afectar radicalmente el aspecto de la madera. Sin pruebas de ADN, hasta los expertos pueden encontrar dificultades para distinguir entre especies estrechamente relacionadas. Efectivamente, la taxonomía de las plantas es objeto de un continuo debate, y el consenso científico respecto de la clasificación de las especies es susceptible de cambio.

También es muy difícil reglamentar el comercio basado en documentación no normalizada. Algunos de los documentos fraudulentos inspeccionados en el transcurso de las actividades sobre el terreno realizadas para el presente estudio se habían inventado por completo, y no guardaban semejanza alguna con los permisos oficiales. El origen de la madera se ocultaba por medio de esos documentos y una serie de exportaciones y reimportaciones. Un alto funcionario del Ministerio de Comercio de Malí comentó lo siguiente:

No podemos hacer nada con respecto a esos contenedores de tránsito; si disponen de documentos legales, tenemos que aceptarlos y permitirles el

paso. Es muy difícil para nosotros saber qué documentos de esos otros países son reales y cuáles son falsos. Si detectamos documentos ilegales, entonces los hacemos parar, pero en realidad no podemos percibir la diferencia.

Durante las actividades sobre el terreno, los funcionarios presentaron documentos en los que el producto aparecía claramente mal descrito, con códigos incorrectos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). El destino de las remesas documentadas era, en su mayoría, China, aunque se observaron compradores indios en Bobo-Dioulaso, y también estaba implicada una empresa de propiedad china en los Emiratos Árabes Unidos.

Asimismo, las actividades sobre el terreno revelaron diferencias de opinión entre los altos funcionarios respecto del contenido y el significado de la ley. Cuando se les entrevistaba en grupos, los funcionarios a menudo debatían entre sí sobre los requisitos básicos para las exportaciones de madera. Un tema frecuente de controversia era si escuadrar de manera irregular los troncos —lo cual elimina la superficie no comercializable de la madera e incrementa la eficiencia de embalaje— cumplía con las disposiciones legales que establecían que la madera había de trabajarse antes de exportarse. Dado que escuadrar de manera irregular solo actúa en beneficio del importador y no retiene ningún valor añadido en el país de origen, no debería considerarse suficiente como para eludir una prohibición de exportar troncos.

La medida en que los compradores encargaban directamente actividades de tala parecía variar según la zona y a lo largo del tiempo. En algunos lugares, los compradores chinos estaban apostados sobre el terreno, negociando con los dirigentes locales y dotando de un equipo completo a los leñadores. En otros sitios, los leñadores locales talaban por su propia cuenta, seguros de que podrían encontrar comerciantes que les compraran los troncos y los transportaran hasta los compradores chinos en las ciudades portuarias. Algunas comunidades parecían indiferentes respecto de la retirada de los troncos, felices de poder beneficiarse de cualquier ganancia, mientras que otras eran más reivindicativas y exigían que se utilizara mano de obra local y se impusieran derechos de tala, por mínimos que fueran. En algunos casos, la amenaza de las fuerzas del orden locales o los disturbios en la comunidad apartaban a los compradores del terreno e incluso del país, pero rápidamente emergían intermediarios para llenar el vacío.

La zona de libre comercio en la región de la CEDEAO también complica la situación. A medida que cada país impone restricciones, la madera obtenida en esos países simplemente se disimula como si proviniera de otra jurisdicción

con menos limitaciones. Por consiguiente, la coordinación en el seno de la CEDEAO es esencial para que cualquier tipo de reglamentación comercial tenga sentido.

La madera de construcción suele reglamentarse a nivel local. A menudo se considera que los funcionarios que se encuentran en las proximidades inmediatas de los lugares de tala están en condiciones óptimas de juzgar si la tala llevada a cabo en esos puntos es equitativa y sostenible. Sin embargo, la descentralización puede conducir a la corrupción, puesto que la capacidad de juicio puede verse influida, y apenas se vigilan las decisiones adoptadas en el plano local. En repetidas ocasiones, las personas activas en el comercio de la tala ilegal dijeron que tener un contacto entre los funcionarios forestales locales era esencial, puesto que solo ellos podían garantizar que la entrega se produjera conforme a lo prometido. Otro problema era la falta de capacidad, especialmente en las zonas que nunca antes habían experimentado la tala a gran escala, y la intimidación por parte de los traficantes armados también desempeñaba un papel.

Afortunadamente, tras el crecimiento exponencial de las exportaciones que se registró hasta 2014, parece que la demanda de kosso ha empezado a disminuir. Incluso en el momento de las entrevistas, los comerciantes madereros se quejaban de pedidos cancelados y precios a la baja debido a un exceso de oferta en el mercado, y esto queda reflejado en las estadísticas comerciales decrecientes correspondientes a 2015 y 2016. Es probable que la inclusión del kosso en el apéndice II de la CITES reduzca aún más el mercado, si bien los daños ya causados están todavía por valorarse.

A fin de cuentas, el comercio de recursos naturales en África Occidental no puede considerarse una iniciativa puramente comercial, dadas las flagrantes disparidades entre la capacidad de los compradores y la de los vendedores. Hay muchas situaciones en que las transacciones comerciales, a pesar de ser voluntarias, se consideran, sin embargo, contrarias al interés público. La venta de los bosques de África Occidental es una de ellas.





UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0; fax: (+43-1) 263-3389; www.unodc.org