

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



Septuagésima reunión del Comité Permanente  
Rosa Khutor, Sochi (Federación de Rusia), 1-5 de octubre de 2018

Cuestiones de interpretación y aplicación

Control del comercio y trazabilidad

SISTEMAS ELECTRÓNICOS Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN:  
INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO

1. El presente documento ha sido presentado por Suiza, como coordinador del Comité Permanente para sistemas electrónicos y tecnologías de la información, en consulta con la Secretaría.<sup>1</sup>

Antecedentes

2. En su 17ª reunión (Johannesburgo, 2016), la Conferencia de las Partes adoptó las Decisiones 17.156 a 17.159 sobre *Sistemas electrónicos y tecnologías de la información*:

***Dirigida a las Partes***

17.156 *Se alienta a las Partes a que comuniquen a la Secretaría información sobre sus proyectos previstos y en curso relacionados con la utilización de sistemas electrónicos y tecnologías de la información a fin de mejorar la gestión del comercio CITES, y sobre las enseñanzas extraídas.*

***Dirigidas al Comité Permanente***

17.157 *El Comité Permanente deberá restablecer el Grupo de trabajo sobre tecnologías de la información y sistemas electrónicos para que, en colaboración con la Secretaría de la CITES, lleve a cabo las tareas siguientes:*

- a) *seguir colaborando con el Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMCM) en el desarrollo del sistema de Intercambio de información sobre permisos electrónicos (EPIX) como conducto para el intercambio de permisos y certificados CITES, y como registro central para facilitar la validación de los datos de los permisos CITES por las Autoridades Administrativas CITES y los funcionarios de aduanas;*
- b) *identificar si los progresos con el sistema EPIX, y la subsiguiente facilitación del cumplimiento de las disposiciones de presentación de informes por las Partes, podrían potencialmente afectar las disposiciones de la Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP17),*

---

<sup>1</sup> Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

sobre Informes nacionales, y la enmienda de las Directrices para la preparación y presentación de los informes anuales CITES distribuidas por la Secretaría;

- c) *colaborar con el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el contexto del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, así como con otros socios pertinentes, para continuar desarrollando proyectos conjuntos que faciliten el acceso de las Partes a los servicios de emisión electrónica de permisos y su armonización con las especificaciones y normas del comercio internacional, tales como la revisión del Conjunto de instrumentos para la emisión electrónica de permisos CITES y el desarrollo del módulo eCITES en SIDUNEA;*
- d) *colaborar con la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en el desarrollo de una documentación electrónica del comercio y se inspire de los esfuerzos de la CIPF para desarrollar certificados fitosanitarios electrónicos; y*
- e) *supervisar y asesorar el trabajo de las Partes relacionado con el desarrollo de sistemas de trazabilidad para especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES con el objetivo de facilitar su armonización con los permisos y certificados CITES.*

17.158 *El Comité Permanente deberá:*

- a) *examinar los progresos realizados en la aplicación de la Decisión 17.157 y formular recomendaciones según proceda, incluyendo cualquier sugerencia de revisión de la Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP17) y la enmienda de las Directrices para la preparación y presentación de los informes anuales CITES distribuidas por la Secretaría, para presentarlas en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes;*
- b) *examinar la información presentada por las Partes en virtud de la Decisión 17.156, así como los progresos logrados en la aplicación de la Decisión 17.157 y formular recomendaciones según se requiera, y cualquier sugerencia de revisión de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17), sobre Permisos y certificados, a fin de garantizar que la resolución permita la realización de procesos electrónicos de despacho aduanero que estén en consonancia con los Artículos III, IV, V y VI e incorporen sus requisitos en cualquier sistema de permisos electrónicos, examinando en particular las cuestiones de la presentación y la validación, a la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes.*

#### **Dirigida a la Secretaría**

17.159 *Sujeto a la disponibilidad de financiación externa, la Secretaría deberá:*

- a) *publicar en el sitio web de la CITES los resultados de los proyectos previstos y en curso de las Partes relacionados con la utilización de sistemas electrónicos y tecnologías de la información a fin de mejorar la gestión del comercio CITES, y las enseñanzas extraídas, según hayan sido comunicados por las Partes;*
- b) *dirigirse a los ministerios nacionales responsables de desarrollar los sistemas de Ventanilla Única para sensibilizar sobre la CITES y para determinar la disponibilidad de apoyo financiero para ayudar a las Autoridades Administrativas CITES a desarrollar los sistemas de emisión electrónica de permisos CITES; y*
- c) *proporcionar servicios de fomento de capacidad y asesoría para ayudar a las Partes interesadas en aplicar soluciones electrónicas para la gestión de los permisos y certificados CITES.*

#### Grupo de trabajo entre sesiones sobre sistemas electrónicos y tecnologías de la información

3. El Comité Permanente, en su 69a reunión (SC69, Ginebra, noviembre de 2017), estableció un Grupo de trabajo entre sesiones sobre sistemas electrónicos y tecnologías de la información para aplicar las Decisiones 17.157 y 17.158 con el siguiente mandato:

- a) seguir colaborando con el Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMCM) en el desarrollo del sistema de Intercambio de información sobre permisos electrónicos (EPIX) como conducto para el intercambio de permisos y certificados CITES, y como registro central para facilitar la validación de los datos de los permisos CITES por las Autoridades Administrativas CITES y los funcionarios de aduanas;
  - b) identificar si los progresos con el sistema EPIX, y la subsiguiente facilitación de los requisitos de presentación de informes de las Partes, podrían potencialmente afectar las disposiciones de la Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP17), sobre *Informes nacionales*, y la enmienda de las *Directrices para la preparación y presentación de los informes anuales CITES* distribuidas por la Secretaría.
  - c) colaborar con el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el contexto del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, así como con otros socios pertinentes, para continuar desarrollando proyectos conjuntos que faciliten el acceso de las Partes a los servicios de emisión electrónica de permisos y su armonización con las especificaciones y normas del comercio internacional, tales como la revisión del Conjunto de instrumentos para la emisión electrónica de permisos CITES y el desarrollo del módulo eCITES en SIDUNEA;
  - d) colaborar con la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en el desarrollo de una documentación electrónica del comercio y se inspire de los esfuerzos de la CIPF para desarrollar certificados fitosanitarios electrónicos;
  - e) supervisar y asesorar el trabajo de las Partes relacionado con el desarrollo de sistemas de trazabilidad para especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES con el objetivo de facilitar su armonización con los permisos y certificados CITES;
  - f) formular recomendaciones según proceda, incluyendo cualquier sugerencia de revisión de la Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP17), sobre *Informes nacionales* y la enmienda de las *Directrices para la preparación y presentación de los informes anuales CITES* distribuidas por la Secretaría, para presentarlas en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes;
  - g) examinar la información presentada por las Partes en virtud de la Decisión 17.156, y formular recomendaciones según se requiera, y cualquier sugerencia de revisión de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17), sobre *Permisos y certificados*, a fin de garantizar que la resolución permita la realización de procesos electrónicos de despacho aduanero que estén en consonancia con los Artículos III, IV, V y VI e incorporen sus requisitos en cualquier sistema de permisos electrónicos, examinando en particular las cuestiones de la presentación y la validación, a la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes; e
  - h) informar a la 70ª reunión del Comité Permanente.
4. La composición del Grupo de trabajo sobre sistemas electrónicos y tecnologías de la información se acordó como sigue: Suiza (Presidencia), Arabia Saudita, Australia, Bahamas, Canadá, China, Francia, Georgia, Alemania, Guatemala, Japón, Kenya, Kuwait, Malasia, Noruega, Portugal, República de Corea, Federación de Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, Uganda, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos y Viet Nam; y Associazione Piscicoltori Italiani, Environmental Investigation Agency, International Wood Products Association, Legal Atlas, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
  5. El Comité Permanente aprobó el programa de trabajo del grupo de trabajo que figura en el Anexo 1 al documento SC69 Doc. 40.

Sitio web de la CITES sobre Información relacionada con el uso de sistemas electrónicos y tecnologías de la información [Decisión 17.159 a)]

6. La Secretaría siguió manteniendo el sitio web de la CITES de Sistemas electrónicos y tecnologías de la información (véase [www.cites.org/eng/prog/eCITES](http://www.cites.org/eng/prog/eCITES)) y proporcionó información sobre las conclusiones y resultados del Grupo de trabajo sobre sistemas electrónicos y tecnologías de la información en este sitio web.

Marco de implementación eCITES para prestar apoyo a las Autoridades Administrativas en la implementación de los sistemas electrónicos CITES [Decisión 17.159 c)]

7. A fin de prestar apoyo a las Partes para planificar y poner en práctica proyectos de eCITES, la Secretaría preparó el Marco de Implementación de eCITES <sup>2</sup> - *A Practitioner's Guide to implement electronic CITES Permits* (Guía para profesionales para la implementación de los permisos electrónicos CITES) El Marco ofrece orientación y recomendaciones específicas para la automatización de los permisos en las Autoridades Administrativas CITES, la implementación del intercambio de datos electrónicos con las Aduanas para mejorar los controles fronterizos de la CITES, el sistema de intercambio de información sobre permisos (EPIX) para impedir el uso fraudulento de permisos y la generación automatizada de informes anuales. Promueve un enfoque de implementación estructurado y por pasos para los sistemas electrónicos CITES, que las Partes pueden adaptar según sus necesidades específicas y nivel de preparación para realizar la transición a procedimientos automatizados.
8. Para preparar la Guía, la Secretaría recibió un importante apoyo de las Autoridades Administrativas y expertos internacionales, que compartieron su experiencia con la automatización de los procesos de emisión de permisos. Las contribuciones se agradecen en la introducción de la Guía.
9. El Grupo de trabajo examinó y enmendó la Guía preparada por la Secretaría. El Grupo de trabajo considera que la Guía contiene valiosos conocimientos especializados y recomendaciones para las Partes, que ayudarán a reducir el tiempo y los costos que requieren los proyectos de implementación de eCITES en el plano nacional.

Recomendaciones sobre el equivalente electrónico de las firmas y sellos físicos en los permisos y certificados electrónicos CITES [SC69 Doc. 40, Proyecto de programa de trabajo, punto III]

10. La Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) establece la equivalencia de los permisos CITES en papel y electrónicos. La resolución incluye los requisitos para las firmas, sellos y estampillas físicos en los permisos en papel o, en el caso de los formularios electrónicos, un equivalente electrónico de la firma física<sup>3</sup>.
11. Al preparar el intercambio de permisos electrónicos CITES, varias de las Partes expresaron que se requería orientación respecto a la implementación de las firmas electrónicas. Preocupaba a estas Partes que la disposición exigiera el uso de firmas digitales basadas en la tecnología de cifrado asimétrico y la infraestructura de clave pública (PKI) para la autenticación de las firmas. En el comercio transfronterizo, se considera que la PKI es problemática, ya que muchos países no cuentan con sistemas jurídicos que reconozcan una PKI nacional o permitan el reconocimiento de firmas digitales certificadas por los sistemas de PKI de otros países.
12. La Secretaría consultó con expertos del CEFAC/ONU en relación con este tema y examinó la Recomendación 14 sobre *Autenticación de documentos comerciales*, que incluye recomendaciones para los gobiernos y el comercio acerca del uso de firmas físicas y electrónicas en los documentos comerciales.
13. La Recomendación 14 de la Comisión Económica para Europa (CEPE) distingue entre las firmas electrónicas y las firmas digitales:

Una *firma electrónica* se puede implementar por medio de cualquier proceso o tecnología que se considere un equivalente funcional de una firma física. Un ejemplo usual del uso de firmas electrónicas son los sistemas de banca electrónica en los que el usuario se conecta con una contraseña. El sistema de banca electrónica luego registra todas las actividades del usuario, tales como instrucciones de pago y transferencias de dinero. En el caso de que haya un litigio, estos registros se usan como prueba para conectar la instrucción electrónica con el usuario, lo que actúa como un equivalente funcional de las firmas físicas.

Por *firma digital* se entiende una implementación técnica específica de una firma electrónica que usa algoritmos y tecnologías de cifrado del tipo PKI, como se describe en el párrafo 11 anterior. Las firmas

---

<sup>2</sup> <https://cites.org/sites/default/files/20180219eCITESImplementationFramework.pdf>

<sup>3</sup> Por ejemplo, Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17), párrafo 2. e), "si un formulario de permiso o de certificado, ya sea expedido en formato electrónico o en papel, contiene un lugar para la firma del solicitante, la ausencia de la firma de puño y letra, o en el caso de formularios electrónicos, cualquier equivalente electrónico, invalide el permiso o certificado".

digitales se usan, por ejemplo, en las operaciones de cambio de monedas digitales, en las que el emisor y el receptor son anónimos.

14. La Recomendación 14 de la CEPE establece que cualquier proceso electrónico que ofrezca la equivalencia funcional de la firma física en el formulario en papel constituye una firma electrónica y debería ser aceptado en los intercambios de documentos electrónicos.
15. Se desprende del asesoramiento que figura en la Recomendación 14 del CEFACT/ONU que no se requiere que las Partes utilicen firmas digitales (es decir, del tipo PKI) como equivalente electrónico de una firma física. Por el contrario, las Partes pueden usar otras formas de firma electrónica, como por ejemplo la autenticación de exportadores por medio de identificaciones y contraseñas cuando se solicitan permisos CITES y el registro de esta información en el sistema eCITES de la Autoridad Administrativa.
16. La Secretaría, en consulta con la Presidencia del CEFACT/ONU, preparó una *Nota sobre las firmas electrónicas en los permisos CITES* para resumir las opciones para la equivalencia electrónica de las firmas y sellos físicos en los permisos y certificados CITES electrónicos. Esa nota figura en el Anexo 1 del presente documento.
17. El Grupo de trabajo examinó la nota y apoyó las recomendaciones que allí se exponen. A fin de codificar estas recomendaciones, la Secretaría preparó una propuesta de enmienda de la Resolución Conf. 12.3 (Rev.CoP17) que incluye estas recomendaciones en una nueva Sección II “*En lo que respecta al equivalente electrónico de las firmas y sellos físicos*”, que se insertará entre la Sección II existente, *En lo que respecta a los permisos de exportación y los certificados de reexportación*, y la Sección III. El texto de esta propuesta figura en el Anexo 2 del presente documento.

#### Intercambio de información de permisos electrónicos Decisión [17.157 a) y b)]

18. En 2017, Suiza, Francia y el PNUMA-CMCM realizaron conjuntamente un estudio de viabilidad sobre el intercambio de permisos electrónicos entre Autoridades Administrativas CITES utilizando una plataforma central como centro de intercambio. El PNUMA-CMCM desarrolló un prototipo técnico inicial para una plataforma de intercambio de este tipo.
19. En la evaluación, los países vieron que el desarrollo de una plataforma central segura requiere mucho trabajo de preparación y acuerdos entre las Partes, así como fondos sustanciales para la implementación y operación de la plataforma.
20. Suiza y Francia decidieron proceder con la prueba piloto, implementando un intercambio de permisos directo (de Parte a Parte) entre las dos Autoridades Administrativas, con lo que se evitaba la necesidad de desarrollar y mantener una plataforma central. Se han logrado progresos con el desarrollo de la solución de intercambio de información directo y ambas Partes ya han concluido las pruebas técnicas. Las Partes también están preparando pruebas de funcionamiento para coordinar los procesos de control de permisos de ambas Autoridades y para probar el intercambio de información con las cifras reales de exportación o importación.
21. Suiza y la Secretaría recibieron expresiones de interés en los intercambios de permisos electrónicos de otras Partes, como China, Malasia, Noruega, la República Checa, Singapur, Suecia y Tailandia. Suiza está en contacto con las Partes en relación con su integración en una futura red de intercambios EPIX. A fin de compartir los conocimientos y la experiencia adquiridos hasta la fecha, Suiza y la Secretaría prepararon tres documentos, que se presentaron al Grupo de trabajo para su examen:

El documento de concepto sobre Desarrollo del intercambio de información de permisos electrónicos para la CITES (*Development of electronic permit information exchange for CITES*, disponible como documento de información para la SC70) explica las diferencias entre el intercambio de permisos en papel y electrónicos, presenta algunas de las dificultades que conlleva migrar los permisos en papel a permisos electrónicos y formula un conjunto de recomendaciones y normas que la CITES podría elaborar y adoptar para facilitar el intercambio de permisos electrónicos entre las Partes. El documento se centra en los requisitos de los intercambios directos de permisos entre Partes (intercambios punto a punto). Si dos Partes deciden intercambiar permisos CITES a través de una plataforma, esta requeriría acuerdos y normas adicionales para la gestión del funcionamiento de la plataforma. El documento se refiere brevemente a estos requisitos adicionales. El documento reconoce el posible papel futuro de la tecnología de cadenas de bloques (*blockchain*) para el EPIX, pero no trata

específicamente esta tecnología debido a la falta de experiencia práctica a la fecha con la tecnología para el intercambio de permisos.

El documento sobre Incorporación en el EPIX y simplificación de la implementación de los intercambios de información de los permisos electrónicos (*EPIX Onboarding: Simplifying the implementation of Electronic Permit Information Exchanges between Parties*, disponible como documento de información para la SC70) para facilitar la incorporación de las nuevas Partes en los intercambios de permisos electrónicos ya establecidos. Propone un proceso de tres pasos, con separación de funciones entre la Parte que se incorpora, las Partes que ya intercambian permisos electrónicos y la Secretaría.

Se dio a conocer al Grupo de trabajo el proyecto de especificación técnica para los intercambios de mensajes de EPIX utilizados en el proyecto piloto de Suiza y Francia<sup>4</sup>. Esta especificación, aunque es probable que sea enmendada, proporciona información técnica importante para las Partes que se están preparando para los intercambios de información de permisos electrónicos y sobre las posibles normas futuras de la CITES para el intercambio de información de permisos electrónicos.

#### Programa de software ASYCUDA eCITES para la automatización de los procedimientos administrativos de la CITES [Decisión 17.157 c)]

22. La UNCTAD desarrolló el programa de software ASYCUDA aCITES, que proporciona a las Autoridades Administrativas una solución de software lista para usar para la certificación, el control y la presentación de informes sobre el comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES por vía electrónica. El sistema se puede configurar según los requisitos y necesidades específicos de la Autoridad Administrativa, tales como adaptación a los idiomas, requisitos jurídicos y flujos de trabajo locales. El sistema aCITES está disponible para la implementación por las Partes en el contexto de un proyecto de cooperación técnica con la UNCTAD que incluye la adaptación a los requisitos nacionales, la elaboración de informes específicos del país, la integración con los procesos de control de las Aduanas y fomento de la capacidad.
23. El Comité Permanente, en su 69ª reunión, tomó nota de la disponibilidad de una solución basada en programas informáticos de bajo coste para la automatización de los procesos CITES; hizo un llamamiento a las Partes interesadas para evaluar si la aplicación de este sistema en sus Autoridades Administrativas puede fortalecer el control de los permisos CITES; y exhortó a las agencias donantes a tomar nota del interés de muchas Autoridades Administrativas de los países en desarrollo de adoptar soluciones automatizadas y la necesidad de proporcionar financiación para la aplicación.
24. La Secretaría recibió solicitudes oficiales de apoyo para la implementación de aCITES de Sri Lanka y las Bahamas, y tiene conocimiento del interés en implementaciones de aCITES de Canadá y Georgia, así como de los países insulares del Pacífico y otros países de la región del Caribe. La Secretaría y la UNCTAD están deliberando con las Partes seleccionadas para desarrollar proyectos de cooperación técnica.
25. El principal obstáculo para la implementación de aCITES es la falta de fondos de las Partes interesadas de los países en desarrollo. Como se expone en el Cuestionario sobre sistemas electrónicos y tecnologías de la información para la gestión de la CITES (eCITES), las Autoridades Administrativas CITES de los países en desarrollo generalmente requieren fondos complementarios de organismos donantes para implementar procesos eficientes y automatizados de emisión y control de permisos. Las Autoridades Administrativas han pedido a la Secretaría que lleve a la atención de los organismos donantes la importancia de la automatización de los procesos de los permisos CITES para la sostenibilidad del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES en sus países y la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres.

#### Colaboración con organizaciones internacionales en lo que respecta a la armonización de las normas y especificaciones de eCITES con las normas internacionales [Decisión 17.157 e)]

26. La Secretaría continúa trabajando y colaborando con el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU) y, en particular, con el Grupo de Trabajo sobre Comercio Agrícola de este Centro. La Secretaría asistió al 30º Foro del CEFACT/ONU (Roma, 2017) y al 31º Foro (Ginebra, 2018) y presentó el estado actual de los trabajos relacionados con eCITES, incluida la labor en curso sobre normas de la CITES para los sistemas de trazabilidad electrónicos.

---

<sup>4</sup> [https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/e/SI\\_DataExchange\\_EN.DOCX](https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/e/SI_DataExchange_EN.DOCX)

27. A fin de aplicar el párrafo d) de la Decisión 17.157, la Secretaría continúa comunicándose e intercambiando experiencias con el proyecto ePhyto<sup>5</sup> para el intercambio electrónico de certificados fitosanitarios que ejecutan conjuntamente la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la Organización Mundial del Comercio. La Secretaría asistió a la segunda reunión del Comité Asesor del Proyecto ePhyto (Ginebra, diciembre de 2017) y presentó el estado actual de los preparativos para el intercambio de información de permisos electrónicos CITES. La Secretaría también participó en un seminario web organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura destinado a promover el intercambio de certificados electrónicos en el comercio agrícola.

Integración de los procedimientos de control fronterizo automatizados para mejorar el control del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES [Decisión 17.158 b)]

28. Suiza, junto con el Centro de Excelencia de la UNCTAD en Gibraltar, organizó un taller sobre Control aduanero del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES: tendencias, tecnologías y oportunidades para mejorar el comercio y el control reglamentario (Gibraltar, Reino Unido, mayo de 2018). Asistieron al taller representantes de Autoridades Administrativas, organizaciones nacionales de aduanas y organizaciones internacionales como la Comisión Europea, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y EUROPOL, quienes compartieron sus conocimientos especializados y experiencia con los instrumentos más recientes para el control del comercio internacional. Las presentaciones y los documentos de antecedentes del taller están disponibles en el sitio web de eCITES (<https://cites.org/eng/prog/eCITES>),
29. En el taller, se mostró que los controles aduaneros de todo el mundo ahora se basan en la gestión de riesgos como un instrumento básico para detectar las transacciones comerciales que no cumplen las normas y para evitar el blanqueo del comercio ilegal en las cadenas de suministro legales. La gestión de riesgos usa criterios objetivos de selectividad para identificar las transacciones comerciales que posiblemente no cumplen las normas, que luego conducen a inspecciones específicas. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC recomienda que las aduanas y otros controles fronterizos pertinentes usen un sistema de gestión de riesgos para controlar el comercio, en la medida de lo posible. Su aplicación para el control fronterizo eficiente cuenta con el apoyo del Compendio de gestión de riesgos de la OMA. En la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre Observancia y aplicación, se recomienda a las Partes que elaboren una estrategia global encaminada a efectuar controles fronterizos, que debería incluir una política de gestión de riesgos e inspecciones específicas en los controles físicos.
30. La gestión de riesgos usa tecnologías de la información y comunicaciones modernas, tales como intercambios de documentos electrónicos, análisis de datos e identificación de riesgos automatizada. La gestión de riesgos requiere que la información electrónica de los permisos CITES se pueda poner a disposición de las aduanas.
31. A fin de reforzar el control del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, las Autoridades Administrativas y las autoridades aduaneras deberían trabajar en estrecha colaboración para garantizar que el sistema de gestión de riesgos de las aduanas nacionales esté configurado con criterios de riesgo pertinentes y específicos de la CITES y que las aduanas puedan controlar todos los envíos entrantes y salientes a fin de poder cumplir los reglamentos de la CITES.
32. A estos efectos, las Autoridades Administrativas necesitan comprender adecuadamente las políticas, los instrumentos y los procedimientos más recientes que se utilizan en las administraciones de aduanas para el control del comercio internacional. Asimismo, las administraciones de aduanas deben comprender las prioridades de su Autoridad Administrativa nacional en cuanto a los controles del comercio CITES, a fin de que puedan integrar los criterios de selectividad de la CITES en su sistema de gestión de riesgos. Después de la implementación, ambas autoridades deben establecer un proceso formal para examinar la eficiencia de los criterios de selectividad de la CITES, teniendo en cuenta los decomisos que se han realizado por medio del proceso basado en riesgos.
33. Considerando que el comercio ilegal internacional ha alcanzado niveles alarmantes, en el taller se señaló una falta general de orientación y materiales de capacitación para que las Autoridades Administrativas establezcan este tipo de colaboración con las aduanas. En consecuencia, muchas administraciones de aduanas no están en condiciones de utilizar plenamente todo el poder de sus sistemas de gestión de riesgos para el control del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES.

---

<sup>5</sup> <http://ephyto.ippc.int/>

34. Como se señala en el documento de resumen y recomendaciones del taller (disponible en un documento de información), los participantes del taller sugirieron que se elaboraran recomendaciones, directrices y materiales de capacitación para establecer una colaboración sistemática entre las Autoridades Administrativas y las organizaciones nacionales de aduanas para la integración de la gestión de riesgos de la CITES en los sistemas existentes de control del comercio y de fronteras. Los participantes señalaron que era necesario automatizar el proceso de los permisos CITES y el intercambio de información electrónica con las aduanas como una condición previa para la gestión de riesgos de la CITES por las aduanas por medios electrónicos.
35. Los participantes también recomendaron que se evaluaran las resoluciones vigentes de la CITES sobre emisión y procesamiento de permisos, tales como la Resolución 12.3 (Rev. CoP17), con miras a crear un entorno favorable para la cooperación entre las Autoridades Administrativas CITES y las administraciones de aduanas o de fronteras para la implementación de procedimientos modernos y eficientes de control del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES.
36. Se invita al Comité Permanente a considerar la información que se expone en el presente informe.

#### Recomendaciones

37. Se invita al Comité Permanente a considerar la información que se expone en el presente informe.
38. Se invita al Comité Permanente a proponer la enmienda de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) sobre *Permisos y certificados* que figura en el Anexo 2 del presente documento para que sea examinada por la Conferencia de las Partes en su próxima reunión (CoP 18).
39. Se invita al Comité Permanente a que proponga las decisiones que figuran en el Anexo 3 del presente documento para que sean examinadas por la Conferencia de las Partes en su próxima reunión (CoP18).

## Nota sobre las firmas electrónicas en los permisos y certificados CITES

1. Este documento ha sido redactado por la Secretaría para su debate en el Grupo de trabajo de la CITES sobre sistemas electrónicos y tecnologías de la información.

### Requisitos de documentación CITES

2. La Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) de la CITES<sup>6</sup> presenta una recopilación de recomendaciones y normas relacionadas con los requisitos de documentación de los permisos y certificados CITES en papel y en formato electrónico.

3. La Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) establece la equivalencia de los permisos CITES en papel y electrónicos:

*RECONOCIENDO que los permisos y certificados pueden expedirse en papel, en formato electrónico o en ambos formatos;*

*RECONOCIENDO que las Partes no tienen obligación alguna de expedir permisos o certificados en formato electrónico;*

2. *ACUERDA que:*

*b) los permisos y certificados pueden expedirse en papel o en formato electrónico, siempre que todas las Partes involucradas hayan acordado utilizar el formato electrónico;*

3. *RECOMIENDA que:*

*k) todas las Partes consideren el desarrollo y el uso de permisos y certificados electrónicos;*

4. En lo que respecta a las firmas y estampillas, la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) establece la **equivalencia funcional de las firmas físicas y electrónicas:**

2. *ACUERDA que:*

*e) si un formulario de permiso o de certificado, ya sea expedido en formato electrónico o en papel, contiene un lugar para la firma del solicitante, la ausencia de la firma de puño y letra, o en el caso de formularios electrónicos, cualquier equivalente electrónico, invalide el permiso o certificado;*

### *Anexo 1 Información que debe consignarse en los permisos y certificados CITES*

*l) El nombre del signatario y su firma de puño y letra para los permisos y certificados en papel, o su equivalente electrónico para los permisos y certificados electrónicos*

*m) El sello seco o húmedo de la Autoridad Administrativa o su equivalente electrónico*

### Preocupaciones manifestadas por las Partes

5. Varias Partes informaron a la Secretaría que el requisito de firmas electrónicas en la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) podría ocasionar problemas prácticos en la implementación de los permisos CITES electrónicos.

---

<sup>6</sup> <https://cites.org/esp/res/12/12-03R16.php>

6. En particular, preocupaba a las Partes que un equivalente electrónico de una firma física se asocia a menudo con una tecnología de cifrado asimétrico, como las soluciones que usan el algoritmo RSA y la infraestructura de clave pública (PKI).
7. Dado que la mayoría de los países no tienen una PKI o legislación que apoye plenamente el uso de la PKI para los documentos comerciales, la falta de una infraestructura PKI impediría la adopción generalizada de los permisos CITES electrónicos.

#### Recomendaciones internacionales sobre el uso de firmas electrónicas en los documentos comerciales

8. El Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), un órgano intergubernamental de la CEPE, es el coordinador del sistema de las Naciones Unidas para la elaboración de normas internacionales para la facilitación del comercio y las transacciones electrónicas.
9. La CITES mantiene un excelente enlace con el CEFACT/ONU. El permiso CITES se basa en el formulario clave de las Naciones Unidas (Recomendación 1 del CEFACT/ONU), y la norma XML para los permisos electrónicos CITES7 se basa en la norma eCERT del CEFACT/ONU.
10. El CEFACT/ONU publicó la Recomendación 14 sobre Autenticación de documentos comerciales<sup>8</sup>, que incluye recomendaciones para los gobiernos y el comercio acerca del uso de firmas físicas y electrónicas en los documentos comerciales. Para elaborar esta recomendación, el CEFACT/ONU trabajó en estrecha relación con la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y preparó la Recomendación 14 en consonancia con la labor pertinente de la CNUDMI.
11. La Recomendación 14 se revisó en 2014 para satisfacer los requisitos más recientes del intercambio de documentos electrónicos.

#### Orientación sobre el uso de firmas electrónicas que figura en la Recomendación 14 del CEFACT/ONU

12. El CEFACT/ONU y la CNUDMI distinguen específicamente entre las *firmas electrónicas* y las *firmas digitales*: Una firma electrónica no requiere un tipo de tecnología específico, sino que es un proceso que cumple la misma función que una firma manuscrita. Por *firma electrónica* se entienden

*Los datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, o adjuntados o lógicamente asociados al mismo, que puedan ser utilizados para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar la intención del firmante respecto a la información recogida en el mensaje de datos.*

*En su sentido más amplio, una firma (manuscrita en tinta o su equivalente electrónico) crea un vínculo entre una persona (física o jurídica) y el contenido (documento, transacción, procedimiento u otro). Puede considerarse que este vínculo cumple tres funciones inherentes: una función de identificación, una función probatoria y una función de atribución.*

*En las relaciones comerciales internacionales, uno de los fundamentos básicos<sup>9</sup> es la confianza entre las partes; los requisitos de una firma, en muchos casos, muy probablemente reflejarán esa confianza.*

13. El término *firma digital*, en cambio, denota la implementación de una firma electrónica en una tecnología específica, y usualmente se asocia con las firmas que usan cifrado asimétrico y tecnología de PKI. Por lo tanto, una firma digital conlleva la elección de una tecnología específica para la implementación de una firma electrónica.
14. El CEFACT/ONU recomienda que, al implementar las firmas electrónicas, las Partes eviten adoptar soluciones que sean más costosas y engorrosas que el proceso de firma manuscrita (Recomendación 14 del CEFACT/ONU, párr. 38). Del mismo modo, la CNUDMI recomienda que el método de autenticación “sea

---

<sup>7</sup> Conjunto de instrumentos para la emisión electrónica de permisos CITES, <https://oldsrv.cites.org/eng/prog/e/toolkit/index.htm>

<sup>8</sup> <https://www.unece.org/tradewelcome/un-centre-for-trade-facilitation-and-e-business-uncefact/outputs/cefactrecommendationsrec-index/list-of-trade-facilitation-recommendations-n-11-to-15.html>

<sup>9</sup> Para consultar más detalles sobre las funciones de una firma, véase la Recomendación 14 del CEFACT/ONU, párr. 16.

fiable y resulte igualmente apropiad[o] para los fines con los cuales se generó o comunicó ese mensaje [de datos]”<sup>10</sup>.

15. El CEFACT/ONU señala específicamente que una firma electrónica que ofrece el nivel de seguridad requerido se puede implementar por medio de tecnologías distintas de la PKI.
16. En la recomendación se indica que, por ejemplo, una firma electrónica se podría implementar por medio de un proceso de registro y verificación basado en una identificación/contraseña para la identificación del usuario y una conexión segura entre el usuario y la aplicación.
17. El criterio importante para que se considere una firma electrónica no es la tecnología utilizada sino si la firma electrónica es un equivalente funcional de la firma en papel; es decir, si la solución de tecnología elegida ofrece el mismo nivel de fiabilidad que la firma física (Recomendación 14 del CEFACT/ONU, párr. 66).

#### Pertinencia de la Recomendación 14 para las firmas electrónicas CITES

18. La Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) establece la equivalencia funcional de las firmas físicas y electrónicas en los permisos CITES y utiliza explícitamente el término “firma electrónica”.
19. La Recomendación 14 del CEFACT/ONU y la Ley Modelo de la CNUDMI establecen que cualquier proceso electrónico que ofrezca la equivalencia funcional de la firma física constituye una firma electrónica.
20. Si la CITES sigue el asesoramiento que figura en la Recomendación 14 del CEFACT/ONU, no se requiere que las Partes utilicen firmas digitales (es decir, del tipo PKI) como equivalente electrónico de una firma física. Por el contrario, las Partes pueden usar otras formas de firma electrónica, por ejemplo identificando a los exportadores por medio de una identificación y contraseñas cuando se solicitan permisos CITES o utilizando el intercambio de documentos seguro para los intercambios de permisos transfronterizos con otras Partes.

#### Orientación para las Partes acerca de las firmas electrónicas en los permisos CITES

21. La Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) no presenta actualmente orientación clara para las Partes acerca de qué funcionalidad debe ofrecer la firma en papel o electrónica; es decir, una explicación acerca del motivo por el que se requiere una firma o un sello en el documento.

#### Recomendación

22. Por lo tanto, se sugiere que el Grupo de trabajo sobre permisos electrónicos presente la recomendación siguiente al Comité Permanente para la actualización de la Resolución Conf. 12.3 (Rev.CoP17):

RECOMIENDA que:

- a) las Partes deberían tener en cuenta la Recomendación 14 del CEFACT/ONU como una práctica idónea para la implementación del equivalente electrónico de las firmas y sellos en los sistemas para la emisión electrónica de permisos CITES;
- b) las Partes que utilizan sistemas electrónicos CITES deberían usar nombres de usuario y contraseñas o tecnologías similares para autenticar a todos los usuarios que tienen acceso al sistema;
- c) los sistemas electrónicos CITES deberían llevar un registro de auditoría; es decir, llevar registros electrónicos que permitan a la Autoridad Administrativa identificar a la persona que solicitó, aprobó, procesó o modificó los permisos y certificados CITES electrónicos; y
- d) los archivos de los registros de auditoría se deben conservar al menos cinco años tras la fecha de caducidad del permiso; y

---

<sup>10</sup> CNUDMI “Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico con la Guía para su incorporación al derecho interno 1996 con el nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998”.

ACUERDA que en los sistemas electrónicos CITES que cumplen los requisitos antes mencionados, el equivalente electrónico de una firma física y un sello se proporciona mediante la identificación del solicitante del permiso, la identificación del funcionario que expidió o autorizó el documento y la identificación del organismo que lo expidió.

### Enmiendas propuestas a la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17)

En lo que respecta al equivalente electrónico de las firmas y sellos físicos

RECOMIENDA que:

- a) las Partes tengan en cuenta la Recomendación 14 del CEFAC/ONU sobre *Autenticación de documentos comerciales* como una práctica idónea para la implementación del equivalente electrónico de las firmas y sellos en los intercambios electrónicos de permisos CITES;
- b) las Partes que utilicen sistemas electrónicos CITES autentiquen a todos los usuarios que tengan acceso al sistema electrónico utilizando nombres de usuario y contraseñas o tecnologías similares;
- c) se garantice que los sistemas electrónicos CITES lleven un registro de auditoría; es decir, lleven registros electrónicos que permitan a la Autoridad Administrativa identificar a la persona que solicitó, aprobó, procesó o modificó los permisos y certificados CITES electrónicos; y
- d) se conserven los archivos de los registros de auditoría al menos cinco años tras la fecha de caducidad del permiso; y

ACUERDA que en los sistemas electrónicos CITES que cumplen los requisitos antes mencionados, el equivalente electrónico de una firma física y un sello se proporciona mediante la identificación del solicitante del permiso, la identificación del funcionario que expidió o autorizó el documento y la identificación del organismo que lo expidió, así como el aval de la oficina de aduanas.

## Decisiones para la CoP18

### 18.AA *Dirigida a las Partes*

Se invita a las Partes a:

- a) prestar apoyo al Grupo de trabajo sobre procesamiento de permisos electrónicos y procedimientos de control eficientes; y
- b) tener en cuenta el *Marco de Implementación de eCITES* y las recomendaciones que figuran en el presente documento al planificar e implementar sistemas electrónicos CITES e informar acerca de sus experiencias y las lecciones extraídas con la implementación de estos sistemas, que se compartirán en futuras revisiones de este Marco.

Se solicita a las Partes que:

- a) consideren la implementación de los sistemas electrónicos CITES para aumentar la transparencia y eficiencia del proceso de expedición y control de permisos, impedir el uso de permisos fraudulentos y proporcionar datos de calidad para mejorar la evaluación de la sostenibilidad y tomen nota del sistema aCITES de la UNCTAD como una solución de bajo costo y lista para usar que las Partes tienen ahora a su disposición para su implementación;
- b) utilicen los sistemas electrónicos CITES que:
  - i) tengan en cuenta la Recomendación 14 del CEFAC/ONU sobre *Autenticación de documentos comerciales* como una práctica idónea para la implementación del equivalente electrónico de las firmas y sellos en los intercambios electrónicos de permisos CITES;
  - ii) utilicen nombres de usuario y contraseñas o tecnologías similares para autenticar a todos los usuarios que tienen acceso al sistema;
  - iii) garanticen que los sistemas electrónicos CITES lleven un registro de auditoría; es decir, lleven registros electrónicos que permitan a la Autoridad Administrativa identificar a la persona que solicitó, aprobó, procesó o modificó los permisos y certificados CITES electrónicos;
  - iv) conserven los archivos de los registros de auditoría al menos cinco años tras la fecha de caducidad del permiso; y
  - v) acuerden que en los sistemas electrónicos CITES que cumplen los requisitos antes mencionados, el equivalente electrónico de una firma física y un sello se proporciona mediante la identificación del solicitante del permiso, la identificación del funcionario que expidió o autorizó el documento y la identificación del organismo que lo expidió, así como la oficina de aduanas que avaló el permiso;
- c) establezcan un diálogo sistemático y una colaboración continua entre las Autoridades Administrativas y los organismos nacionales de aduanas y control fronterizo para implementar un sistema de control eficiente basado en el riesgo para el comercio transfronterizo de especies incluidas en los Apéndices de la CITES; y
- d) proporcionen información a la Secretaría acerca del estado de la automatización de los procesos de permisos CITES y la implementación de sistemas de control para el comercio transfronterizo de especies incluidas en los Apéndices de la CITES y compartan las lecciones extraídas.

### 18.BB *Dirigida al Comité Permanente*

El Comité Permanente deberá establecer un Grupo de trabajo sobre procesamiento de permisos electrónicos y procedimientos de control eficientes para que, en colaboración con la Secretaría de la CITES, lleve a cabo las tareas siguientes:

- a) trabajar con el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como con otros asociados pertinentes, para continuar desarrollando proyectos conjuntos que faciliten el acceso de las Partes a servicios de emisión electrónica de permisos y su armonización con las especificaciones y normas del comercio internacional, tales como el desarrollo ulterior del sistema aCITES de la UNCTAD;
- b) trabajar con la Organización Mundial de Aduanas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa Mundial de Fiscalización de Contenedores y otras organizaciones e iniciativas nacionales e internacionales pertinentes para elaborar recomendaciones, directrices y materiales de capacitación destinados a apoyar el establecimiento de sistemas de control de comercio basados en el riesgo para combatir el comercio ilegal de especies silvestres y facilitar el comercio legal;
- c) elaborar recomendaciones y directrices de prácticas idóneas para los procesos de emisión y control de permisos de la CITES cuando se utilizan sistemas de permisos CITES e intercambios de información electrónicos;
- d) trabajar con todos los asociados pertinentes con miras a elaborar normas y soluciones para el sistema de intercambio de información sobre permisos (EPIX) para el intercambio de permisos y certificados CITES y mejorar la validación de los datos de los permisos CITES por las Autoridades Administrativas CITES y los funcionarios de aduanas;
- e) trabajar con la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF) y otras organizaciones pertinentes para aprender de sus esfuerzos y trabajar con miras a la armonización de las normas y procedimientos para las licencias, permisos y certificados que frecuentemente se utilizan en conjunto en el comercio transfronterizo de especímenes incluidos en los Apéndices de la CITES; y
- f) supervisar y asesorar el trabajo de las Partes relacionado con el desarrollo de sistemas de trazabilidad para especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES con el objetivo de facilitar su armonización con los permisos y certificados CITES.

El Comité Permanente deberá:

- a) examinar los progresos realizados en la aplicación de la decisión anterior y formular recomendaciones según proceda, incluyendo cualquier sugerencia de revisión de la Resolución Conf. 11.17 (Rev.CoP17) y la enmienda de las Directrices para la preparación y presentación de los informes anuales CITES distribuidas por la Secretaría, para presentarlas en la 19ª reunión de la Conferencia de las Partes;
- b) examinar la información presentada por las Partes, la Secretaría y el Grupo de trabajo y formular recomendaciones según proceda, incluyendo la revisión de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) sobre *Permisos y certificados* para fomentar una colaboración e intercambio de información eficientes entre las Autoridades Administrativas y las aduanas y los organismos de control fronterizo para la implementación de controles basados en el riesgo, con miras a simplificar el comercio legal y combatir el comercio ilegal de especies silvestres, para presentarlas en la 19ª reunión de la Conferencia de las Partes.

#### **18.CC Dirigida a la Secretaría**

Sujeto a la disponibilidad de financiación externa, la Secretaría deberá:

- a) organizar, en colaboración con el grupo de trabajo y los asociados pertinentes, un taller internacional sobre procedimientos modernos de aduanas para mejorar el control del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES con miras a simplificar el comercio legal y combatir el comercio ilegal de especies silvestres y elaborar recomendaciones al Comité Permanente;
- b) preparar un informe sobre sistemas de gestión de riesgos para el control eficiente del comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES y elaborar recomendaciones al Comité Permanente;
- c) trabajar con organizaciones nacionales e internacionales, como la OMA, la UNCTAD, las comisiones regionales de las Naciones Unidas, la UNODC, la OMC y el Banco Mundial con miras a prestar apoyo

a las Partes para la implementación de procedimientos eficientes y basados en el riesgo para el control de las especies incluidas en los Apéndices de la CITES utilizando tecnologías de la información y procedimientos de control del comercio modernos;

- d) mantener el sitio web de eCITES y publicar los resultados de los proyectos de las Partes, previstos y en curso, en relación con la automatización de los procedimientos y controles de la CITES y los intercambios de información de los permisos electrónicos y los resultados logrados por el grupo de trabajo sobre procesamiento de permisos electrónicos y procedimientos de control eficientes; y
- e) proporcionar fomento de la capacidad y servicios de asesoramiento para prestar apoyo a las Partes interesadas en la implementación de soluciones electrónicas para la gestión y el control de los permisos y certificados CITES y prestar apoyo a las Partes en el establecimiento de sistemas de permisos e intercambio de información electrónicos.