

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



Septuagésima cuarta reunión del Comité Permanente  
Lyon (Francia), 7 - 11 de marzo de 2022

Cuestiones de interpretación y aplicación

Reglamentación del comercio

AUTENTICACIÓN Y CONTROL DE PERMISOS:  
INFORME DE LA SECRETARÍA

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. En su 18a reunión (CoP18, Ginebra, 2019), la Conferencia de las Partes adoptó las Decisiones 18.130 y 18.131 sobre *Autenticación y control de permisos* como sigue:

**18.130 Dirigida a la Secretaría**

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

- a) *preparar, en consulta con las Partes interesadas, un estudio en profundidad sobre las prácticas actuales en materia de autenticación y control de permisos CITES, utilizando una selección de Partes como estudios de caso para demostrar la situación actual de cómo las prácticas comerciales en vigor y el uso de tecnologías afectan su proceso de regulación del comercio CITES; e*
- b) *identificar posibles lagunas en las Resoluciones pertinentes que podrían subsanarse a fin de proporcionar asesoramiento a las Partes, en particular desde el punto de vista de la adaptación del proceso de concesión de permisos de la CITES para que se ajuste a la gama actual de prácticas comerciales.*

**18.131 Dirigida al Comité Permanente**

*El Comité Permanente examinará el informe sobre autenticación y control de los permisos CITES preparado por la Secretaría y formulará las recomendaciones que considere necesarias a la Conferencia de las Partes.*

Aplicación de la Decisión 18.130

3. Con el generoso apoyo de Suiza, la Secretaría de la CITES llevó a cabo el estudio en profundidad sobre autenticación y control de permisos indicado en el párrafo a) de la Decisión 18.130. El estudio fue finalizado en mayo de 2021 y está disponible mediante solicitud a la Secretaría de la CITES. La Secretaría compartió las principales conclusiones del estudio con el Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información en su reunión de agosto de 2021. Las cuestiones que entran en el mandato del grupo de trabajo están sujetas a las recomendaciones del mismo, las cuales figuran en el informe del grupo de trabajo y de la Secretaría al Comité Permanente, en el documento SC74 Doc. 41. En el presente documento, la Secretaría resume y comenta las principales conclusiones del estudio, teniendo en cuenta los debates del

grupo de trabajo, y presenta sus recomendaciones adicionales al Comité Permanente de conformidad con la Decisión 18.131.

## Resumen del estudio sobre autenticación y control de permisos

### *Metodología*

2. El estudio se organiza en torno a los cuatro pilares del [marco de aplicación de eCITES](#): expedición de permisos, control fronterizo, presentación de informes e intercambio de datos de permisos entre países. El tema del control fronterizo se divide en los subtemas de control fronterizo general, control de las exportaciones y control de las importaciones. Se seleccionaron Partes de las seis regiones de la CITES (véanse los detalles en el párrafo 6). En este resumen, el término "permisos" se utiliza para referirse tanto a los permisos como a los certificados CITES. Del mismo modo, por "permisos de exportación" se entiende tanto los permisos de exportación CITES como los certificados de reexportación. El proceso de expedición de permisos se refiere a la tramitación de todos los documentos CITES. Se invitó a cada una de las Partes seleccionadas para los estudios de caso a responder a un cuestionario detallado sobre estas cuestiones. Las respuestas fueron resumidas y analizadas por el consultor y sobre esa base se elaboraron sugerencias. Se invitó a las Partes participantes a formular comentarios sobre el estudio antes de finalizarlo.
5. Un elemento importante del estudio fue examinar las prácticas de las Partes que habían establecido sistemas automatizados de solicitud de permisos en línea y las prácticas de las que no lo habían hecho (todavía). Un sistema automatizado en línea permite a los solicitantes introducir la información requerida directamente en el sistema nacional de permisos CITES a través de una interfaz basada en la web. Esta modalidad difiere del enfoque tradicional en el que los solicitantes presentan la solicitud de permiso rellenando un formulario y enviándolo por correo electrónico, postal o llevándolo en persona a una Autoridad Administrativa CITES, que a su vez introduce manualmente la información de la solicitud en una base de datos (o simplemente la utiliza para expedir un permiso en papel).
6. La mayoría de las Partes incluidas para los estudios de caso fueron seleccionadas entre los miembros del Grupo de Trabajo de la CITES sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información. Se añadieron otras Partes a fin de garantizar una representación regional más adecuada. En total, se incluyeron en el estudio diecisiete Partes de las seis regiones de la CITES:  
  
**África:** República Democrática del Congo, Sudáfrica  
**Asia<sup>1</sup>:** Indonesia, Sri Lanka, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos  
**América Central, del Sur y el Caribe:** Perú  
**Europa:** República Checa, Georgia, Alemania, Suiza  
**América del Norte:** Canadá, Estados Unidos de América  
**Oceanía:** Australia, Islas Salomón, Tonga
7. La Secretaría desea agradecer a estas Partes su colaboración en la elaboración del estudio. Al mismo tiempo, la Secretaría señala que en el estudio sólo incluía un pequeño número de Partes y que muchas otras Partes están avanzando en la aplicación de los sistemas eCITES y pueden tener información pertinente que no se incluye aquí.

### *Principales conclusiones*

8. En lo que respecta al [proceso de expedición de permisos y a los permisos](#), en el estudio se constató lo siguiente:
  - a) Diez de las diecisiete Partes participantes cuentan con sistemas automatizados de solicitud de permisos. De estas diez:
    - i) La mayoría de las Partes incorporan en los sistemas los códigos CITES de origen y propósito de la transacción, y los códigos ISO de país, pero sólo dos actualizan automáticamente los cambios en los Apéndices y la nomenclatura utilizando la interfaz de programación de aplicaciones (API) de CITES Species+;

---

<sup>1</sup> Singapur debe agregarse a la lista de Partes cubiertas por el estudio.

- ii) La mayoría de los sistemas ofrecen la opción de transmitir por vía electrónica los documentos justificativos de las solicitudes de permiso;
  - iii) La mayoría ofrece la opción de que los operadores comerciales comprueben el estado de sus solicitudes de permiso en línea.
- b) Las siete Partes restantes no disponen de sistemas automatizados de solicitud de permisos. De estas siete:
- i) La mayoría sigue permitiendo que los documentos de solicitud se obtengan a través de Internet;
  - ii) Cinco permiten que las solicitudes y los documentos justificativos se presenten electrónicamente por correo electrónico, mientras que dos exigen que las solicitudes de permiso se presenten en papel por correo o en persona;
  - iii) Como el sistema de solicitud de permisos no está en línea, los operadores comerciales no tienen la posibilidad de comprobar el estado de sus solicitudes de permisos en línea.
- c) Ninguna de las Partes incluidas en este estudio ha indicado que haya establecido procedimientos especiales de autorización para el comercio electrónico.
- d) Aproximadamente la mitad de las diecisiete Partes han introducido procedimientos simplificados para la expedición de permisos a fin de facilitar el comercio cuando se considera que los riesgos de conservación son menores.
- e) Catorce de las diecisiete Partes gestionan los datos de los permisos CITES en una base de datos específica.
- f) Seis Partes expiden permisos desde más de una oficina de la Autoridad Administrativa designada; de estas seis, las cuatro que cuentan con un sistema automatizado de permisos tienen una base de datos central de permisos donde todas las oficinas pueden compartir la información.
- g) Quince de las diecisiete Partes cobran derechos por los permisos CITES, y las diez Partes con sistemas automatizados de solicitud de permisos permiten a los solicitantes pagar dichos derechos por vía electrónica.
- h) Ocho Partes incluyen estampillas de seguridad en sus permisos. Las demás Partes utilizan diferentes medidas de seguridad, como la impresión de los permisos en papel seguro especial con elementos de seguridad incorporados.
- i) Cuatro Partes (todas con sistemas automatizados) han incorporado códigos de barras bidimensionales (2D) en sus permisos. Varias de las Partes indicaron que estaban estudiando la posibilidad de incorporar códigos de barras 2D (incluidos códigos QR).
- j) Todas las Partes participantes expiden permisos en al menos uno de los idiomas oficiales de la CITES. Nueve expiden permisos en un solo idioma oficial y ocho expiden cada permiso en un idioma oficial de la CITES y en un idioma nacional.
9. Las conclusiones en lo que respecta al control fronterizo general se centran en los mandatos de los organismos implicados y en la configuración institucional, e incluyen la siguientes:
- a) Tres Partes dependen exclusivamente de sus respectivas autoridades aduaneras nacionales para velar por la observancia de la CITES en sus fronteras. Cada una de las otras 14 Partes ha designado una o más entidades de aplicación de la ley como responsables de la observancia de la CITES, además de las aduanas. Estas entidades van desde subunidades de los mismos departamentos federales que la Autoridad Administrativa CITES hasta diversos grupos con mandatos más amplios, como la policía o el ejército.
  - b) La mayoría de las Partes cuentan con múltiples organismos que participan en la observancia de la CITES en las fronteras, pero sólo cinco han establecido grupos de trabajo interinstitucionales formales o similares para intercambiar información y coordinar las actividades de aplicación.

- c) La mayoría de las Partes informaron que se había establecido una ventanilla aduanera única o que estaba en proceso de establecerse.
  - d) Las autoridades encargadas de la aplicación de la ley en la mayoría de las Partes tienen una base de datos independiente con información relacionada con la aplicación.
  - e) Ninguna de las Partes que participaron en este estudio indicó haber establecido procedimientos especiales de control fronterizo relacionados con el comercio electrónico.
10. En lo que respecta al control de las exportaciones, el estudio se centró en si los envíos son inspeccionados y si los permisos de exportación son visados por los funcionarios de fronteras en el momento de la exportación. Las conclusiones incluyen las siguientes:
- a) Las autoridades encargadas de la aplicación de la ley en ocho de las diez Partes que cuentan con sistemas automatizados tienen acceso a la base de datos nacional de permisos de la Autoridad Administrativa CITES. Otras tres Partes indicaron que se había establecido una política de intercambio de datos entre la Autoridad Administrativa CITES y las autoridades encargadas de la aplicación de la ley.
  - b) La mayoría de las Partes indicaron que la Autoridad Administrativa CITES comparte los datos de los permisos de exportación con las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, aunque no siempre estaba claro con qué autoridades de aplicación se compartían estos datos. Otros medios para compartir datos utilizados por las Partes son la transmisión de informes periódicos y los intercambios periódicos de datos.
  - c) La mayoría de las Partes no alertan a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley cuando se emiten permisos de exportación.
  - d) Cinco de las diecisiete Partes informaron que todos los envíos de especies incluidas en la CITES deben ser inspeccionados en el momento de la exportación. De las 12 Partes restantes que no inspeccionan todas las exportaciones, seis indicaron que los datos de los permisos pueden ser utilizados para activar las evaluaciones de riesgo y las inspecciones físicas.
  - e) En la mayoría de las Partes, los servicios aduaneros se encargan de validar y visar los permisos de exportación.
  - f) Catorce Partes informaron que el organismo de control fronterizo envía copias de los permisos de exportación validados a las respectivas Autoridades Administrativas CITES. Tres indicaron que no se enviaban copias a las Autoridades Administrativas CITES.
  - g) Trece de las diecisiete Partes indicaron que las autoridades de control fronterizo proporcionan información sobre las cantidades reales exportadas a la Autoridad Administrativa CITES.
11. En lo que respecta al control de las importaciones, las principales conclusiones del estudio incluyen:
- a) Cinco Partes indicaron que sus autoridades aduaneras nacionales son las principales responsables de la observancia de la CITES en el caso de las importaciones. El control CITES de las importaciones en el caso de las demás Partes implica a uno o más organismos además de las aduanas. Normalmente, las importaciones son examinadas primero por las aduanas y cualquier envío que contenga especies silvestres (incluidas las especies incluidas en la CITES) se remite al otro o a los otros organismos para su posible inspección y cualquier actuación necesaria.
  - b) Ocho de las diez Partes con procesos de autorización automatizados han establecido una política de inspecciones físicas de las importaciones CITES. Las otras dos Partes importan pocos bienes CITES y, por consiguiente, no han establecido una política específica para las inspecciones de bienes relacionadas con especies incluidas en los Apéndices de la CITES.
  - c) La mayoría de las Partes confirmaron que se comunicaban los datos de las importaciones CITES a la Autoridad Administrativa CITES. Una Parte señaló que, en el futuro, sus sistemas de permisos y de aduanas estarán interconectados para facilitar el intercambio de información.

- d) La mayoría de las Partes indicaron específicamente que las copias de los permisos cancelados (utilizados) se envían a la Autoridad Administrativa CITES o son conservados por el personal de la Autoridad Administrativa encargado de las actividades de control de las importaciones.
  - e) La mayoría de las Partes indicaron que si se detectaba un incumplimiento de la CITES en la importación, se comunicaba al país de exportación (dependiendo de las circunstancias). Sólo una Parte indicó que el incumplimiento de la CITES no se comunicaba al país de exportación.
  - f) Dos Partes indicaron que los permisos de exportación extranjeros no visados por las autoridades del país de exportación no se consideraban válidos y se rechazaba la importación. En sentido contrario, cuatro Partes indicaron que los permisos de exportación extranjeros no visados eran generalmente aceptados. Sin embargo, la mayoría de las Partes informaron que cuando recibían permisos no visados, retenían el envío en cuestión y se ponían en contacto con la Autoridad Administrativa CITES del país de exportación para verificar la validez del permiso.
12. En consonancia con el marco de aplicación eCITES y sus cuatro pilares, el estudio también examinó la presentación de informes y el intercambio de información sobre permisos entre las Partes. Las principales conclusiones incluyen:
- a) La mayoría de las Partes indicaron que los informes de la CITES debían compilarse manualmente, o que los informes generados a partir de sus bases de datos de permisos requerían una revisión y una reorganización manual para cumplir con los requisitos de presentación de informes. Sólo una Parte indicó que los informes generados automáticamente a partir de su sistema de permisos están en un formato listo para su presentación a la Secretaría.
  - b) Ocho Partes indicaron que elaboran los informes anuales a partir de datos de importación y exportación verificados. Las otras nueve elaboran sus informes anuales a partir de los datos de emisión de permisos.
  - c) Seis Partes comunican únicamente los datos de los permisos de exportación e importación emitidos en el país, mientras que once Partes indicaron que también comunican los datos recogidos en los permisos y certificados de exportación CITES extranjeros.
  - d) En el momento de redactar el presente documento, cinco Partes estaban participando en proyectos piloto de Intercambio Electrónico de Información de Permisos CITES (EPIX), en los que los datos de los permisos se intercambian automáticamente; tres de estas Partes intercambian actualmente datos de información de permisos con otras Partes mediante un proceso automatizado.
  - e) Ninguna de las Partes puede hacer un seguimiento electrónico del uso transfronterizo de los permisos.

## Debate

### *Establecimiento de sistemas automatizados de permisos en línea*

13. Ninguna de las diecisiete Partes incluidas en el estudio aplica los requisitos para la expedición de permisos CITES exactamente de la misma manera. Esta diversidad de enfoques es comprensible, teniendo en cuenta que cada país tiene su propio perfil jurídico, administrativo, socioeconómico y de comercio de especies CITES, así como diferentes circunstancias prácticas que influyen en la forma de aplicar la Convención. Sin embargo, podría ser problemático si los diferentes modelos de aplicación conducen a incongruencias y a la falta de elementos comunes que impidan a las Partes comunicarse y colaborar entre sí, lo que a su vez repercute en la coherencia de la aplicación de la CITES tanto desde el punto de vista nacional como mundial. Las políticas y los procedimientos para la expedición de permisos y el control fronterizo deben diseñarse de forma que los operadores comerciales legítimos puedan cumplir con la CITES de la forma más sencilla posible, y al mismo tiempo sean disuasivos y desalienten el tráfico y el contrabando de especies silvestres.
14. Las Partes incluidas en el estudio se dividen en dos grupos: las que han instituido procedimientos automatizados de expedición de permisos mediante sistemas en línea y las que no lo han hecho. Los sistemas automatizados en línea tienen claras ventajas y para la mayoría de las Partes, pasar a un sistema automatizado en línea debería ser una prioridad.

15. La Secretaría observa que, desde la CoP18, muchas Partes han avanzado hacia la aplicación de un sistema en línea para presentar solicitudes de expedición de permisos CITES, también en respuesta a la pandemia que ha acelerado la necesidad de este tipo de sistemas. En enero de 2021, la Secretaría emitió la Notificación a las Partes n° 2021/010 en la que invitaba a las Partes a informar a la Secretaría de la CITES sobre el establecimiento de sistemas automatizados de expedición de permisos. La Secretaría ha desarrollado una nueva visión general de la implementación de los sistemas de permisos electrónicos, disponible en el sitio web de la CITES: <https://cites.org/eng/prog/eCITES>. La Secretaría entiende que, para muchas Partes, los sistemas automatizados de expedición de permisos son pertinentes y están siendo establecidos o considerados.
16. En cambio, para otras Partes, un sistema de permisos en línea puede no ser (todavía) pertinente, por ejemplo, debido a los costes que conlleva en relación con el número de permisos emitidos, la falta de acceso fiable a Internet en todo el país, etc. Sin embargo, también está claro que todas las Partes pueden beneficiarse de un sistema electrónico de gestión de permisos en el que todos los datos de los permisos puedan ser almacenados en una base de datos central gestionada por la Autoridad Administrativa CITES. La Secretaría sugirió al Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información que esta diversidad fuera reflejada en la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP18) sobre *Permisos y certificados* y el grupo de trabajo ha propuesto una enmienda de la Resolución con este fin en su informe al Comité Permanente.

#### *Uso de la Interfaz de programación de aplicaciones (API) de Species+/Lista de especies CITES*

17. Secretaría señaló a la atención del grupo de trabajo que sólo dos de las diez Partes con sistemas de permisos automatizados han conectado sus sistemas a la [Interfaz de programación de aplicaciones \(API\) de Species+/Lista de especies CITES](#). Gracias a este sistema, las instituciones pueden solicitar datos de la Lista de especies CITES y de Species+ para utilizarlos en sitios web y bases de datos, independientemente de la tecnología que utilicen. Por ejemplo, puede ser utilizado por las Autoridades CITES para actualizar sus sistemas nacionales con la información recogida en la Lista de especies CITES y en Species+, aumentando así la normalización y reduciendo los errores y la duplicación de esfuerzos. La API proporciona información sobre la taxonomía CITES (incluidos los nombres científicos y los sinónimos) y las inclusiones en los Apéndices de la CITES rigiéndose por la Lista de especies CITES. Además, proporciona información sobre la distribución, las referencias, los nombres comunes, los cupos de exportación CITES y las suspensiones del comercio.
18. El uso de la API es una forma eficaz y eficiente de garantizar que la nomenclatura y la lista de especies utilizadas en el sistema de expedición de permisos sean precisas y estén actualizadas. La API puede utilizarse tanto en los sistemas de gestión de permisos en línea como fuera de línea y puede ser utilizada incluso si el sistema nacional contiene especies adicionales. El grupo de trabajo está examinando la aparentemente limitada aceptación de la API, tal y como se expone en su informe al Comité Permanente.

#### *Uso de estampillas de seguridad y/o códigos de barras 2D*

19. El estudio reveló que casi la mitad de las Partes participantes no incluyen estampillas de seguridad en sus permisos. Según la información de que dispone la Secretaría, unas 80 Partes utilizan estampillas de seguridad (véase la [Lista de Partes que utilizan estampillas de seguridad](#)). Otras Partes optan en cambio por marcas de agua y/u otros elementos de seguridad incrustados. Casi una cuarta parte de las Partes incluidas en el estudio han incorporado códigos de barras bidimensionales en sus permisos. Sri Lanka señaló que se puede acceder fácilmente a los datos de los permisos escaneando el código de cada uno de ellos. Singapur comentó que el código de seguridad permite a las autoridades extranjeras acceder a los datos del permiso y validar su autenticidad. Esto puede ser indicativo de una tendencia mundial, en la que las Partes están sustituyendo cada vez más los medios físicos y visuales para garantizar la validez/seguridad del permiso por medios virtuales. El código de barras 2D no puede falsificarse y sólo puede descodificarse mediante una aplicación segura específica.
20. La Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP18) recomienda que las Partes coloquen una estampilla de seguridad en cada permiso y certificado. Si cada vez más Partes renuncian al uso de estampillas de seguridad en el futuro, esta recomendación puede quedar obsoleta. Al mismo tiempo, la Resolución no menciona los códigos de barras bidimensionales. El Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información acordó proponer un texto en el que se incluya una referencia al uso de códigos de barras bidimensionales y otros elementos de seguridad como complemento o alternativa a la estampilla de seguridad.

#### *Comercio electrónico*

21. Ninguna de las Partes que participaron en el estudio indicó haber establecido procedimientos especiales de autorización o control fronterizo relacionados con el comercio electrónico. La comunicación entre los operadores comerciales, los clientes y los servicios de mensajería puede ofrecer una oportunidad para recopilar información y podría contribuir a evaluar los riesgos asociados a productos, especies u operadores comerciales específicos. Sin embargo, todo el comercio de bienes CITES sigue requiriendo permisos o certificados y los bienes deben seguir siendo transportados físicamente a través de las fronteras.
22. En este contexto, la Secretaría señala que la Decisión 18.83, en la que se pide a las Partes *comunicar a la Secretaría cualquier modelo de mejores prácticas en cuanto a la regulación de los mercados en línea y las plataformas de redes sociales*, puede proporcionar algunas ideas pertinentes. Como se indica en el documento SC74 Doc. 33.4 sobre los delitos contra la vida silvestre relacionados con Internet, la Secretaría emitió la [Notificación No. 2020/031](#) el 1 de abril de 2020 invitando a las Partes a presentar información en respuesta a esta Decisión. Las respuestas recibidas han sido resumidas y se ponen a disposición de las Partes en la sección *Medidas adoptadas y actividades realizadas para combatir los delitos contra la vida silvestre relacionados con Internet* [Delitos contra la vida silvestre relacionados con Internet](#) de la página web que mantiene la Secretaría. Por ejemplo, las Partes, han reforzado la legislación nacional relacionada con las transacciones en línea, incluyendo la introducción de obligaciones legales para los sitios basados en Internet que anuncian especies incluidas en la CITES a fin de especificar claramente los requisitos en materia de permisos CITES para los clientes potenciales o los artículos para los que el comercio no está permitido en virtud de la CITES.
23. La Secretaría también señala que la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP18) sobre *Observancia y aplicación* incluye recomendaciones sobre los delitos contra la vida silvestre relacionados con Internet en los párrafos 12 y 13, en particular el párrafo 13 a) que recomienda que las Partes y la OIPC-INTERPOL "presenten información a la Secretaría sobre las metodologías de otros organismos que puedan contribuir a la evaluación de mecanismos destinados a regular el comercio legal de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que se lleva a cabo a través de Internet." La página web sobre *Delitos contra la vida silvestre relacionados con Internet* que mantiene la Secretaría también resume la información proporcionada por INTERPOL y otros asociados en el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC) en relación con la cuestión de los delitos contra la vida silvestre relacionados con Internet.
24. El crecimiento de Internet y su accesibilidad proporciona acceso a un vasto mercado internacional. Por consiguiente, el Comité Permanente tal vez desee alentar a las Partes a examinar los controles del comercio electrónico autorizado de especímenes de especies incluidas en la CITES en su aplicación de la Convención.

#### *Controles fronterizos*

25. Cuando se trata de Partes con múltiples autoridades encargadas de la aplicación de la ley, el estudio reveló que no siempre resultaba obvio qué autoridad tiene competencia en qué situaciones y cómo las diferentes autoridades se comunican y coordinan sus actividades. En el caso de algunas Partes, las autoridades encargadas de la aplicación de la ley diferentes de las aduanas parecen tener un mayor papel de liderazgo en relación con el comercio CITES. En el caso de otras Partes, las aduanas son el primer punto de contacto para las importaciones y exportaciones e informan a la Autoridad Administrativa CITES o a otra autoridad de aplicación designada de los envíos de plantas y animales para su inspección.
26. A pesar de que la mayoría de las Partes (14/17) cuentan con múltiples organismos que participan en los controles CITES en las fronteras, sólo cinco Partes han establecido un organismo formal multiinstitucional para intercambiar información y coordinar las actividades de aplicación. Otras Partes parecen depender de líneas de comunicación más informales entre las diferentes autoridades de aplicación de la ley, y entre esas autoridades y la Autoridad Administrativa CITES. Este método de comunicación y coordinación puede verse afectado por los cambios de personal y la evolución de las prioridades organizativas. Mediante el establecimiento de grupos de trabajo formales (o equivalentes) con mandatos claros, puntos de contacto establecidos y calendarios de reuniones, la comunicación y la coordinación se institucionalizan y corren menos riesgo de debilitarse con el tiempo. Además, los organismos formales pueden establecer fácilmente contactos con grupos similares de otras Partes para facilitar la cooperación regional en materia de prioridades de aplicación.
27. La Secretaría observa que esta cuestión se aborda en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP18) que contiene disposiciones pertinentes en el preámbulo y en el párrafo 10 como sigue:

*CONSCIENTE de la necesidad de una mejor cooperación y coordinación entre las autoridades de la CITES y los organismos de observancia de la legislación sobre especies silvestres a escala nacional, regional e internacional;*

[...]

10. *RECOMIENDA que:*

- a) *las Autoridades Administrativas coordinen sus actividades con los organismos oficiales encargados de hacer cumplir la Convención, entre otros los funcionarios de aduana y de policía y, según se estime necesario, las organizaciones no gubernamentales (ONG) sectoriales, organizando actividades de formación y reuniones conjuntas y facilitando el intercambio de información;*
- b) *las Partes establezcan comités interorganismos a escala nacional, en los que participen las Autoridades Administrativas y los organismos gubernamentales responsables de la observancia de la CITES, incluidas las aduanas y la policía;*

28. La Secretaría también observa que la Resolución Conf. 18.6 sobre *Designación y funciones de las Autoridades Administrativas* incluye disposiciones similares en los párrafos 11 y 12 como sigue:

11. *ALIENTA a las Autoridades Administrativas a establecer mecanismos de coordinación y comunicación entre las Autoridades Administrativas y las Autoridades Científicas, así como con otras agencias gubernamentales que desempeñen una función en la aplicación y observancia de la Convención (por ejemplo, las aduanas, la policía y los servicios de inspección) para facilitar la aplicación y observancia eficaces de la Convención, de conformidad con sus prácticas y legislaciones nacionales;*

12. *INSTA a las Autoridades Administrativas y a las autoridades de observancia a cooperar estrechamente en la lucha contra el tráfico ilegal de fauna y flora silvestres, de conformidad con la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP18) sobre Observancia y aplicación;*

29. A pesar de estas claras disposiciones, es preocupante que sólo cinco de las diecisiete Partes incluidas en el estudio dispongan de dichos mecanismos y se alienta a las Partes a que intensifiquen sus esfuerzos para aplicar plenamente las disposiciones de las Resoluciones Conf. 11.3 (Rev. CoP18) y Conf. 18.6, destacadas en los párrafos anteriores, y a trabajar activamente para poner en marcha un mecanismo eficaz de coordinación y colaboración.

30. En este sentido, la Secretaría señala que en el [taller mundial organizado por la CITES y la Organización Mundial de Aduanas \(OMA\) en diciembre de 2020](#) también se puso de relieve que la colaboración y la coordinación entre los servicios de aduanas y las autoridades CITES con respecto a los controles fronterizos podría mejorarse. Se consideró que este asunto no entraba en el mandato del Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información y, por consiguiente, no se incluye en el informe del grupo de trabajo al Comité Permanente. Sin embargo, la Secretaría y la Presidencia del grupo de trabajo redactaron las siguientes recomendaciones adicionales para incluirlas en una posible nueva sección sobre coordinación nacional en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP18) sobre *Observancia y aplicación*:

XX. *RECOMIENDA que las Partes:*

- i) *institucionalicen reuniones periódicas formales entre las autoridades aduaneras y las autoridades CITES;*
- ii) *cuando sea posible y apropiado, intercambien información sobre los decomisos entre las aduanas y las autoridades CITES;*
- iii) *permitan el acceso de los sistemas aduaneros a las bases de datos de permisos de las Autoridades Administrativas;*
- iv) *establezcan sistemas automatizados de verificación entre los sistemas de solicitud de aduanas y las bases de datos de permisos CITES;*

- v) garanticen la colaboración entre las autoridades CITES y las aduanas a fin de utilizar la información recogida en los respectivos sistemas de datos electrónicos, la inteligencia disponible y el código del Sistema Armonizado para aplicar procedimientos de control basados en el riesgo;
  - vi) garanticen que los profesionales implicados en el comercio y la gestión de especies silvestres, como los veterinarios, reciban formación sobre la CITES y el papel que desempeñan en la aplicación de la Convención y el cumplimiento de las leyes nacionales pertinentes como parte de su práctica profesional y su acreditación continua;
31. Este es también un aspecto esencial del [Marco de indicadores del ICCWC para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques](#) y las [Herramientas para el Análisis de los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques del ICCWC](#), así como del Proyecto de Legislación Nacional (PLN). Por consiguiente, el proyecto de ley modelo revisado hace más hincapié en este aspecto.

*Inspección y visado de los documentos CITES en el punto de exportación*

32. En dos de las Partes incluidas en el estudio, se aceptan como válidos los permisos de exportación y reexportación extranjeros que no han sido visados por el país exportador. En sentido contrario, al menos una Parte suele rechazar los documentos CITES que no han sido totalmente visados por las autoridades del país de exportación. Las políticas de las demás Partes se sitúan en un punto intermedio entre estas dos posiciones. La mayoría de las Partes retienen el envío y se ponen en contacto con la Autoridad Administrativa CITES del país exportador para verificar la validez del permiso de exportación.
33. Los permisos que han sido visados en el momento de la exportación podrían ser una indicación de que el envío ha sido inspeccionado y su contenido validado por un funcionario del país exportador antes de la exportación. Sin embargo, la logística que implica la inspección y verificación de cada artículo en envíos grandes o variados constituye una dificultad y la mayoría de las Partes no exigen que todas las exportaciones sean inspeccionadas físicamente.
34. Esto parece sugerir que el visado del permiso no siempre sirve como medio para la verificación del contenido de un envío, sino que sirve como indicación de que el envío ha sido declarado y presentado a las autoridades en el momento de la exportación y que ese permiso no puede volver a utilizarse para la exportación. Las autoridades fronterizas de los países importadores deberían conservar los permisos y no debería haber ninguna posibilidad de que un operador vuelva a utilizar un permiso una vez que el envío haya sido aceptado por las autoridades.
35. La Secretaría señala que la Conferencia de las Partes, en el párrafo 24 f) de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP18), recomienda que:
- f) *los permisos de exportación y certificados de reexportación sean ratificados, con indicación de la cantidad, firma y sello, por un oficial inspector, por ejemplo, de Aduanas, en la casilla de ratificación de la exportación del documento. Si el documento de exportación no ha sido ratificado en la fecha de exportación, la Autoridad Administrativa del país importador debería ponerse en contacto con la Autoridad Administrativa del país exportador, teniendo en cuenta cualesquiera documentos o circunstancias atenuantes, para determinar la aceptabilidad del documento;*

En el párrafo 5 l) de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. coP18), la Conferencia de las Partes recomienda que

- l) *en la medida de lo posible, la inspección de los documentos y los envíos se realice en el momento de la exportación. Esto debería considerarse esencial en el caso de envíos de animales vivos;*
36. A partir de estos elementos, se puede considerar que la intención de la Conferencia de las Partes es que todos los envíos CITES sean declarados y presentados en el punto de exportación y que el permiso de exportación sea visado por los funcionarios encargados de la inspección, como las aduanas u otro funcionario encargado de la aplicación de la CITES. Sin embargo, no parece haber una recomendación clara de que todos los envíos deban ser inspeccionados en el punto de exportación. El párrafo 5 l) establece claramente que los envíos deben ser inspeccionados en la medida de lo posible y que esto se considera esencial en el caso del envío de animales vivos. Esto se debe a que es necesario verificar las condiciones del transporte de animales vivos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y de la *Reglamentación para el transporte de animales vivos* o de las *Directrices de la CITES para el transporte no aéreo de animales y plantas silvestres vivos*.

37. En consonancia con estas recomendaciones, el estudio constata que, en las diecisiete Partes, las aduanas u otro organismo inspeccionan y validan el documento de exportación en el punto de exportación. Sin embargo, también constata que no necesariamente se inspeccionan los envíos en ese mismo momento (véase más adelante).
38. La Secretaría señala que la información relativa a las cantidades exportadas figura en la carta de porte aéreo o en el conocimiento de embarque (o en un documento de transporte similar) y, por lo tanto, podría incluirse en la casilla 14 del documento CITES sin que sea necesario que el funcionario que realiza el control inspeccione el contenido del envío. La información relativa a las cantidades es fundamental y debe ser recogida por los funcionarios que realizan el control y comunicada a la Autoridad Administrativa CITES a efectos de seguimiento del comercio (Art. IV, párrafo 3) y para su inclusión en los informes anuales. En otras palabras, no parece necesario inspeccionar todos y cada uno de los envíos de forma sistemática, sino que el control puede hacerse a partir de evaluaciones de riesgo e información de inteligencia.
39. El Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información también estudió esta cuestión y ofrece sus recomendaciones al respecto en su informe al Comité Permanente (véase el documento SC74 Doc. 41).

#### *Orientaciones para la inspección física*

40. Como se menciona en los párrafos anteriores, la mayoría de las Partes no inspeccionan físicamente todas las exportaciones o importaciones CITES. Esto no es sorprendente dado el volumen y la diversidad del comercio que cruza las fronteras internacionales. La mayoría de las Partes indican que siguen un enfoque basado en el riesgo o en la información de inteligencia para decidir las inspecciones físicas. Sin embargo, el estudio señala que no siempre está claro hasta qué punto este enfoque sigue la política y los procedimientos establecidos, o si la decisión de cuándo inspeccionar un envío queda a discreción de cada funcionario.
41. Esto hace que el inspector individual sea innecesariamente vulnerable a la corrupción y al soborno. Por consiguiente, el estudio sugiere que las Partes adopten una "política clara para las inspecciones físicas". La cuestión de la inspección física también se debatió en el taller mundial de la CITES y la OMA de diciembre de 2020. En sus conclusiones, la Presidencia del Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información señaló, entre otras cosas, que:

*Las Partes deben considerar la posibilidad de pasar de las inspecciones físicas de todos los envíos a un control sistematizado basado en el riesgo (en lugar de basarse únicamente en la información de inteligencia). Tal vez podría ser útil alguna orientación sobre el tipo de información que puede utilizarse en un enfoque basado en el riesgo y sobre cómo evaluar si la información es verosímil y fiable.*

42. El Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información consideró que las posibles orientaciones sobre una política nacional de inspecciones físicas iban mucho más allá del mandato del grupo de trabajo y, por lo tanto, no hizo ninguna recomendación al respecto. La Secretaría considera que podría ser útil identificar los vínculos entre las inspecciones físicas (controles fronterizos) y los dictámenes de adquisición legal (emisión de permisos). Esto puede hacerse relacionando los elementos para la evaluación de riesgos identificados en las orientaciones rápidas para la formulación de dictámenes de adquisición legal (véase el documento SC74 Doc. 40) y trabajando con la Organización Mundial de Aduanas a fin de identificar o desarrollar orientaciones y elementos para una política nacional de inspecciones físicas.
43. En lo que respecta al posible trabajo con la Organización Mundial de Aduanas, la Secretaría sugiere que se someta una propuesta a la consideración de la Conferencia de las Partes en forma de un conjunto de proyectos de decisión como sigue:

#### **19.AA Dirigida a la Secretaría**

En los casos en que aún no se haya hecho, se alienta a las Partes a realizar evaluaciones de riesgo para desarrollar perfiles de riesgo específicos para los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que son frecuentemente objeto de comercio, y a solicitar apoyo a la Organización Mundial de Aduanas en este sentido, cuando sea necesario.

#### **19.BB Dirigida a la Secretaría**

La Secretaría, en función de los recursos disponibles, trabajará con la Organización Mundial de Aduanas y otros socios para desarrollar orientaciones y elementos para una política nacional de inspecciones físicas y presentará su informe y recomendaciones al Comité Permanente.

#### **19.CC *Dirigida al Comité Permanente***

El Comité Permanente examinará el informe de la Secretaría y aprobará cualquier orientación, según proceda.

44. Casi todas las Partes del estudio indicaron que si se detectaban violaciones de la CITES en el momento de la importación, esa información se comunicaba (normalmente, al menos) a la Parte exportadora. Parece evidente que las Partes deseen tener información sobre los operadores comerciales que exportan productos CITES desde su país en violación de la Convención. Dicha información permite a la Parte exportadora aumentar el control de las futuras exportaciones del operador infractor y tomar las medidas adecuadas para evitar futuras violaciones de la CITES. Además, la comunicación de las infracciones de la CITES a una Parte exportadora se ajusta a las recomendaciones dirigidas a las Partes en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP18), párrafos 14 a) vi) y 15 j), y la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP18), párrafo 24 h).
45. Las Partes que no hayan establecido una política para comunicar las violaciones de la CITES al país de exportación deberían considerar hacerlo. Como mínimo, las Partes exportadoras deberían ser informadas de todas las exportaciones con fines comerciales que constituyan una violación de la CITES (por ejemplo, las que incluyan especies del Apéndice I), así como de las exportaciones significativas con otros propósitos.

#### *Datos registrados en los informes anuales*

46. Las directrices actuales para la preparación de los informes anuales CITES figuran en el anexo 1 de la Notificación a las Partes nº 2021/044 de 6 de julio de 2021. Estas directrices establecen que los informes anuales deben recoger información sobre las importaciones, exportaciones, reexportaciones e introducciones procedentes del mar. Sin embargo, el estudio muestra que aproximadamente un tercio de las diecisiete Partes incluidas en el estudio no parecen comunicar los datos de los permisos de exportación CITES extranjeros para las importaciones de especímenes de especies incluidas en los Apéndices II o III. Esto podría explicarse por varias razones, entre ellas el hecho de que la Convención no exige que la Parte importadora expida ningún documento CITES para esos especímenes, aunque muchas Partes han adoptado medidas internas más estrictas que exigen documentos de importación para las especies de los Apéndices II y III y, por tanto, disponen de los datos. Otra razón podría ser que las Partes que no informan sobre las importaciones de especies de los Apéndices II o III son principalmente países exportadores con muy pocas importaciones.
47. Las directrices para la preparación de los informes anuales CITES también señalan que los informes deben incluir el registro de la cantidad real de especímenes que entraron o salieron del país. Si esto no es posible, los datos sobre el comercio comunicados deben proceder de cada permiso y certificado expedido. Las diecisiete Partes que participaron en el estudio se dividieron casi por igual entre las que compilan los informes anuales a partir de datos de importación y exportación verificados (ocho Partes) y las que compilan sus informes anuales a partir de datos de emisión de permisos (nueve Partes). También se observa que los datos registrados sólo se refieren a las cantidades, pero no incluyen ninguna información sobre los valores declarados para pagar los derechos de aduana o las tasas.
48. Las Autoridades Administrativas CITES sólo autorizan la cantidad máxima que puede exportarse a través de un determinado permiso o certificado, y la cantidad realmente enviada puede ser inferior a la autorizada inicialmente. Por consiguiente, esto puede constituir un incentivo para que los operadores comerciales sobreestimen la cantidad en el momento de solicitar el permiso. Esto es especialmente cierto si el periodo de validez del permiso es prolongado, y el operador no está seguro de cuántos especímenes estarán disponibles o serán necesarios en el momento del envío. Por lo tanto, puede haber siempre un margen de error en los informes basados en los datos de expedición de permisos en comparación con el número real de especímenes comercializados. Se puede considerar que los informes basados en los datos de importación y exportación verificados son más precisos, aunque dado que la mayoría de las Partes no inspeccionan físicamente todos los envíos que entran o salen del país, la exactitud de dichos datos también puede ser cuestionada.
49. Basándose en las principales conclusiones y en el debate del estudio, la Secretaría observa que muchas de las cuestiones analizadas en el mismo son transversales. Muchas de estas cuestiones están

relacionadas con el mandato del Grupo de Trabajo sobre Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información, por lo que se señalaron a la atención del mismo. Basándose en su examen de las conclusiones, el grupo de trabajo propuso una serie de enmiendas de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP18) así como recomendaciones adicionales en su informe al Comité Permanente (véase el documento SC74 Doc. 41).

#### Recomendaciones

50. Se invita al Comité Permanente a:

- a) tomar nota de la información relativa al estudio sobre autenticación y control de permisos, que figura en el presente documento;
- b) alentar a las Partes a examinar los controles del comercio electrónico autorizado de especímenes de especies incluidas en la CITES en su aplicación de la Convención;
- c) considerar la posibilidad de proponer a la Conferencia de las Partes, en su 19ª reunión, las enmiendas propuestas en el párrafo 30 del presente documento para su inclusión en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP18);
- d) considerar la posibilidad de proponer a la Conferencia de las Partes, en su 19ª reunión, los proyectos de decisión que figuran en el párrafo 43 del presente documento; y
- e) acordar que las Decisiones 18.130 y 131 han sido aplicadas y pueden ser propuestas para su supresión por la Conferencia de las Partes.