

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

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

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones de aplicación general

CUESTIONES SOBRE LA OBSERVANCIA

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.

Introducción

2. En el informe que presentó sobre este tema a la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes (Doc. 11.20.1), la Secretaría utilizó un formato distinto del que había utilizado en informes anteriores. De la presentación de resúmenes de infracciones reales se pasó a hacer un mayor esfuerzo por concentrarse en problemas importantes de aplicación y subrayar los casos de una buena labor de observancia que podría servir como ejemplo para otros. En vista de que las Partes acogieron con agrado ese enfoque, la Secretaría ha seguido utilizándolo.

Comunicación con la Secretaría

3. En opinión de la Secretaría, se han producido cambios positivos en la esfera de la presentación de informes y se ha registrado un marcado aumento de la aportación de información por algunas Partes anteriormente poco propensas a hacerlo. Por sus contactos con los organismos encargados de la observancia, sin embargo, es muy consciente de que el personal de operaciones soporta ya una pesada carga burocrática y muestra, comprensiblemente, poca disposición a elaborar más informes que los que actualmente han de preparar. La Secretaría reconoce también que la legislación sobre protección de datos y otras normas y políticas nacionales restringen la capacidad de algunos países para proporcionar información sobre delitos y delincuentes.
4. En el pasado, la Secretaría ha detectado la renuencia de algunas Partes a informar sobre actuaciones represivas. En su opinión eso se debe en parte a la creencia de que con ello podría arrojarse alguna sombra sobre un país, mientras que otras Partes sienten gran satisfacción y orgullo por una confiscación o un enjuiciamiento realizados con éxito y dan publicidad a esas actuaciones. Esa falta de una actividad precisa y abierta de presentación de informes no sólo es real y contraproducente en el plano internacional, sino que también se ha detectado en el plano nacional en algunas Partes y regiones. En sus deliberaciones sobre este tema, todos los miembros del Grupo de acción de la CITES para la represión del comercio ilegal del tigre convinieron en que las altas instancias de las Autoridades Administrativas y de los organismos encargados de la observancia deben esforzarse por disipar la opinión de que la información sobre los delitos se puede considerar como una indicación de que el personal ha fracasado en el cumplimiento de su deber. Todos los Estados, Partes y no Partes en la CITES, sufren, en mayor o menor medida, la lacra del comercio ilícito y los delitos contra la fauna y flora silvestres. Únicamente reconociendo ese hecho y tratando de cuantificar la magnitud del problema se puede comenzar a resolverlo.

5. La Secretaría sigue alentando el uso de formatos establecidos, como el ECOMENSAJE (véase la Notificación a las Partes No. 966), para mantenerla informada sobre casos importantes de comercio ilícito y facilitarle información sobre las personas que practican el comercio ilícito y los delincuentes habituales, pero desea hacer hincapié en que el formato que se utilice no tiene importancia y que está plenamente dispuesta a aceptar la información que se le comunique por cualquier medio que resulte conveniente. Además, si las Partes tienen problemas para transmitir información a la Secretaría, pueden utilizar los demás canales existentes que ofrecen la Organización Mundial de Aduanas y la OIPC-Interpol. La Secretaría ha concluido acuerdos oficiales con ambas organizaciones que le permiten intercambiar información
6. La Secretaría es consciente también de que el personal encargado de la observancia no está dispuesto a contribuir a un sistema que no les reporta ningún beneficio. Aunque conocer el panorama del comercio ilícito es importante para la adopción de medidas a nivel estratégico, es también esencial para los fines operacionales cotidianos; facilitar el desarrollo de evaluaciones del riesgo, elaborar perfiles de los objetivos y planificar el despliegue de recursos. La observancia de la Convención requiere información “en tiempo real”; sin tener que esperar a leer un informe preparado una vez cada dos años y medio para las reuniones de la Conferencia de las Partes. Ese es otro de los motivos del cambio de orientación de la Secretaría. La Secretaría opina que la utilización de alertas (que se describen en la siguiente sección) demuestra cómo la presentación de informes aporta beneficios al personal operacional y justifica el esfuerzo que hay que realizar para proporcionar información.
7. El bajo nivel general de presentación de informes entraña, sin embargo, que la información de que dispone la Secretaría no es aún suficiente para permitirle realizar un análisis significativo de las tendencias del comercio ilícito. Por ejemplo, la información actual, si se contemplara de forma literal, proporcionaría muy probablemente una imagen completamente inexacta de las especies objeto de comercio ilícito y de los países de importación, exportación, reexportación y tránsito. Es probable que la situación continúe hasta que la mayoría de las Partes presenten informes de una forma periódica y coherente.
8. En la actualidad, algunas Partes informan sobre todas las confiscaciones, algunas siguen las recomendaciones de la Resolución Conf. 11.3 (Observancia y aplicación) y proporcionan información sobre confiscaciones importantes y delincuentes reincidentes, mientras que muchas no presentan informe alguno. La Secretaría exhorta a las Partes a que, como mínimo, sigan las recomendaciones de la Resolución Conf. 11.3. Si se consiguiera que se informase de las confiscaciones importantes y los delincuentes reincidentes, la Secretaría podría comenzar a identificar de forma más precisa las principales rutas, las especies más importantes objeto de tráfico ilícito y los delincuentes más reincidentes, y proporcionar en consecuencia mejor asesoramiento al respecto. Ello permitiría también que pudiera utilizarse la base de datos de la Secretaría para que la Conferencia de las Partes pudiera adoptar decisiones más estratégicas con fines de conservación, en tanto que actualmente el sistema sólo se utiliza en los trabajos operacionales de represión. Una mayor difusión de la presentación de informes podría contribuir también a eliminar el deseo que se ha expresado en algunas ocasiones de establecer mecanismos de información para especies concretas. La firme opinión de la Secretaría es que no tiene ningún sentido crear nuevos sistemas de información y de registro de datos si los ya existentes no se utilizan. En sus reuniones con la Organización Mundial de Aduanas, la OIPC-Interpol y otros acontecimientos relacionados con las actividades relacionadas con la observancia, la Secretaría ha encontrado que ese personal, al que correspondería completar los formularios de recogida de datos, comparte esa opinión.
9. La Secretaría confía en que la introducción del Certificado de Felicitación del Secretario General, que se utilizará para reconocer y recompensar las actividades ejemplares relacionadas con la observancia, ayudará a fomentar la presentación de informes sobre violaciones de la Convención y la facilitación de información sobre los delincuentes reincidentes. Esa iniciativa se describe en la Notificación a las Partes No. 2002/014.

10. La Secretaría mantiene excelentes relaciones de trabajo con muchas Partes en las que sus solicitudes de asistencia o investigación se tramitan de forma rápida y eficaz. Sin embargo, supone un motivo de preocupación para la Secretaría la falta de reacción de las Partes a la información que la Secretaría les envía. En muchas ocasiones, no se acusa recibo de los faxes que se envían a las Partes en los que facilita información sobre el tráfico ilícito, documentos falsificados o confiscaciones de las que ha tenido noticia, y la Secretaría no recibe respuesta a sus solicitudes de investigación. Eso es desalentador, puesto que los limitados recursos de la Secretaría a menudo no le permiten enviar recordatorios o solicitar respuestas repetidamente. La Secretaría, como ya se ha dicho, intenta cada vez con más intensidad proporcionar asesoramiento técnico junto con la información que proporciona o las solicitudes de investigación. Si ese asesoramiento y esas solicitudes se pasan por alto, se desperdician unos recursos ya de por sí escasos.
11. La Secretaría intenta dar la mayor utilización posible a la información que actualmente recibe. Además de comunicar información a las Partes interesadas, intenta también difundirla de una forma más general y estratégica. Esa actividad se describe en la sección siguiente.

Alertas

12. En la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes, la Secretaría describió el sistema informatizado de gestión de datos y seguimiento de casos que había introducido, conocido como TIGERS (Sistema de registro de las infracciones al comercio y de fiscalización mundial). También indicó su intención de hacer mayor uso de boletines de información para proporcionar detalles sobre las tendencias, métodos y rutas de los infractores. Aunque se había previsto distribuir esa información mediante notificaciones a las Partes, por motivos de confidencialidad se decidió crear un sistema separado de alertas.
13. Desde septiembre de 2000, la Secretaría ha publicado alertas sobre los siguientes temas:
- Inteligencia e información relativa a infracciones de la Convención y aportaciones a la base de datos TIGERS;
 - Comercio ilícito de caviar;
 - Documentos de la CITES no válidos emitidos por fuerzas rebeldes en la República Democrática del Congo;
 - Contrabando de aves desde China;
 - Pesca y comercio ilícito de *Strombus gigas*;
 - Comercio ilícito de carne de animales silvestres;
 - Comercio ilícito de caviar y los Emiratos Árabes Unidos;
 - Uso fraudulento de permisos de importación genuinos; y
 - Comercio ilícito de plantas.
14. Las alertas se envían a todas las Autoridades Administrativas de la CITES, a la Organización Mundial de Aduanas y a la OIPC-Interpol. La Organización Mundial de Aduanas publica normalmente las alertas en su red interna de acceso restringido Red de Vigilancia Aduanera, para que todos los miembros puedan conocer la información. La OIPC-Interpol también envía las alertas a sus países miembros. Las alertas se envían también directamente a los organismos relacionados con la observancia que las Autoridades Administrativas han designado como puntos de contacto. La Secretaría alienta a las Autoridades Administrativas a que designen esos puntos de contacto en sus autoridades aduaneras y otros organismos nacionales con funciones pertinentes relacionadas con la observancia. En los casos en que no se ha designado ningún punto de contacto, la Secretaría destaca la importancia de enviar las alertas a esos organismos. Durante misiones y reuniones recientes con el personal relacionado con la observancia, se ha observado que el número de funcionarios que dicen no haber visto nunca las alertas sobrepasa a menudo al de los que sí lo han hecho. La Secretaría ha observado también que muchas organizaciones, entre cuyas tareas figura la vigilancia de la observancia de la Convención, no reciben de sus Autoridades Administrativas copias de las notificaciones a las Partes. La información que figura en las alertas y en las notificaciones a las Partes es a menudo esencial para la aplicación eficaz de la Convención; sin ella,

algunos asuntos importantes, como las recomendaciones para la suspensión de importaciones, podrían pasar desapercibidas para el personal relacionado con la observancia.

15. La Secretaría entiende que algunas Autoridades Administrativas no cuentan con los recursos necesarios para copiar y dar amplia difusión a algunas de las publicaciones de la Secretaría. Se recuerda a las Partes que la mayoría de esas publicaciones figuran en su sitio en la Web y se recomienda a las Autoridades Administrativas que alienten a los organismos competentes a visitar el sitio en la Web de forma periódica, especialmente si desean tener acceso a las últimas notificaciones a las Partes.
16. Las alertas parecen haber sido muy bien recibidas por el personal operacional relacionado con la observancia y la Secretaría ha recibido muchas solicitudes de que se les envíen directamente a ese personal, especialmente en los puertos. Esas solicitudes proceden a menudo de ese personal, que ha sabido de las alertas a través de sus colegas, pero rara vez a través de las Autoridades Administrativas.

Confidencialidad

17. La Secretaría hace cuanto puede por mantener un nivel adecuado de confidencialidad en relación con la información que recibe relacionada con la observancia y alienta a las Autoridades Administrativas y a las autoridades relacionadas con la observancia a que hagan lo propio. Sus alertas están claramente señaladas como "confidenciales" y "únicamente para fines relacionados con la observancia". La Secretaría reconoce que la mayoría del personal de las Autoridades Administrativas de la CITES no tiene experiencia relacionada con la observancia. Sin embargo, la propia naturaleza de su trabajo requiere que sean conscientes de las cuestiones relacionadas con la observancia, especialmente la salvaguardia de la información. Hay dos ejemplos que pueden ayudar a ilustrar el por qué de la preocupación de la Secretaría.
18. Durante sus investigaciones sobre el comercio ilícito de caviar, la Secretaría escribió a varias Partes y les comunicó la identidad de clientes que, en opinión de la Secretaría, habían comprado sin saberlo caviar que podría no haber sido adquirido legalmente. La Secretaría pidió a las Autoridades Administrativas que se pusieran en contacto con las empresas interesadas y les advirtiesen del comercio ilícito de caviar. También pidió que se alentara a las empresas a informar sobre cualquier intento de contacto de comerciantes que pudiera ser sospechoso. Varias semanas más tarde, se puso en contacto con la Secretaría un comerciante de caviar del que se sospechaba su participación directa en actividades ilegales. El comerciante hizo mención del fax enviado por la Secretaría a una de las Autoridades Administrativas, puesto que había podido obtener copia de él. De esa manera, se puso sobre aviso a ese comerciante de que estaba bajo sospecha, lo que podría haberle facilitado el conocimiento necesario para desarrollar nuevas estrategias y seguir evadiendo los controles de la CITES.
19. En una de sus alertas, la Secretaría describió la forma en que podían identificarse los permisos y certificados falsos. Una de las formas se refería a una característica ausente en los documentos falsificados. En el plazo de algunas semanas de haberse enviado la alerta, se confiscó un documento falso en el que se había incluido la característica ausente a que se había hecho referencia en la alerta. Aunque la corrección de ese "error" en una falsificación podría haber sido casual, la coincidencia resulta muy sospechosa.
20. La Secretaría trata cada vez con mayor intensidad de proporcionar asesoramiento técnico en relación con la observancia de la Convención en general, pero también de forma concreta cuando se comunica con Partes determinadas en relación con incidentes concretos de comercio ilícito. En opinión de la Secretaría ese asesoramiento e información pueden servir de ayuda para las autoridades policiales, pero también es consciente de que, si llegase a manos de los comerciantes ilícitos, esa información podría ayudarles a evitar ser detectados. En consecuencia, insta a las Autoridades Administrativas a que consideren cuidadosamente la forma en que difunden la información que reciben de la Secretaría y a que asignen a esa información el nivel de confidencialidad apropiado.

Corrupción

21. La Secretaría siguió recibiendo información sobre supuesta corrupción en las Autoridades Administrativas de la CITES y los organismos encargados de la observancia. Las acusaciones de corrupción pueden ser muy difíciles de probar o disipar. Sin embargo, la Secretaría ha detectado varios casos en los que no hay ningún motivo aparente para dudar de la veracidad de los informantes. Lo que es peor, cuando los comerciantes o miembros del público encuentran corrupción en su trato con las personas responsables de la aplicación de la CITES, la reputación de la Convención se resiente.
22. El tema de la corrupción a menudo se evita, puesto que quizá se ha asociado con opiniones preconcebidas de los países en desarrollo y los países con economías en transición. La realidad, por supuesto, es que la corrupción (como los delitos contra la fauna y flora silvestres y el comercio ilícito) afecta a todos los países; ricos o pobres. La Secretaría opina que es importante reconocer que la corrupción existe y desarrollar métodos para combatirla.
23. Por citar a la Organización Internacional de Aduanas, "hay pocos organismos públicos en los que las clásicas condiciones que favorecen la corrupción institucional se presenten de forma tan conveniente como en una administración aduanera". Lo mismo puede decirse de las administraciones de la CITES. La forma en que se aplica la CITES, que entraña tareas como: la emisión de permisos y certificados; el establecimiento y asignación de cuotas; la asignación de licencias de exportación; el registro de las instalaciones de cría en cautividad y de otro tipo; la concesión de licencias para comerciantes de fauna y flora silvestres; el control de las exportaciones e importaciones; la inspección de los envíos; todas ellas ofrecen posibilidades para que los funcionarios abusen de su autoridad y exijan pagos u otros beneficios a cambio de cumplir o no cumplir con su deber.
24. Se han adoptado varias iniciativas internacionales sobre la corrupción (como la labor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito) que han servido de ayuda para identificar elementos clave que las organizaciones pueden utilizar cuando exista corrupción, cómo luchar contra ella y cómo promover unas normas de conducta apropiadas entre los funcionarios. También hay buenos ejemplos del trabajo realizado con éxito a nivel nacional por comisiones anticorrupción o por la introducción de políticas gubernamentales para desalentar la corrupción.
25. La Secretaría opina que hay excelentes ejemplos en el trabajo realizado por la Organización Mundial de Aduanas y la OIPC-Interpol. La Organización Mundial de Aduanas ha desarrollado un Plan de Acción sobre la Integridad, que incluye una Guía de Autoevaluación de la Integridad y un Código Modelo de Ética y Conducta. La OIPC-Interpol ha establecido el Grupo de Expertos sobre Corrupción de la Interpol, su Asamblea General aprobó la Declaración de Seúl sobre la Corrupción y se han elaborado "normas mundiales para combatir la corrupción en las fuerzas y servicios de policía". La labor realizada por ambas organizaciones puede adaptarse a los fines de la CITES.
26. Si las Partes no cuentan ya con políticas de lucha contra la corrupción, la Secretaría recomienda que se pongan en contacto con la Organización Mundial de Aduanas o con la OIPC-Interpol para recibir más detalles. También, si la Conferencia de las Partes lo pidiera y si se asignara un presupuesto para esa labor, la Secretaría podría elaborar una orientación apropiada para su adopción en la 13a. reunión de la Conferencia de las Partes.

Cooperación interinstitucional a nivel nacional

27. Existen muchos buenos ejemplos de iniciativas adoptadas por varios organismos para fomentar la cooperación a nivel estratégico y operacional y la Secretaría conoce varios comités, con representantes de una variedad de gobiernos y organizaciones no gubernamentales, que se reúnen periódicamente en varios Estados. Otros Estados, como Nueva Zelanda, han formado equipos especializados con funcionarios expertos de varios organismos policiales.

28. La falta de difusión de información por las Autoridades Administrativas a los organismos relacionados con la observancia puede ser síntoma de una falta de cooperación más grave. La Secretaría sabe que en varios Estados la responsabilidad de la observancia de la Convención y demás legislación sobre la fauna y flora silvestres recae en los departamentos de caza o parques cuyas competencias no abarcan más delitos que los cometidos contra la fauna y flora silvestres. Así pues, quizá no puedan ocuparse de cuestiones relacionadas con la importación, la exportación o la venta a nivel nacional. En consecuencia, es esencial que esos departamentos establezcan estrechas relaciones de trabajo con los servicios de aduanas, la policía y otros órganos competentes relacionados con la observancia. Tanto la Organización Mundial de Aduanas como la OIPC-Interpol han ofrecido asesoramiento a las Autoridades Administrativas de la CITES sobre la forma en que eso puede lograrse, mediante memorandos de entendimiento oficiales, pero también mediante una variedad de recomendaciones prácticas. Se alienta a las Autoridades Administrativas a que se pongan en contacto con su autoridad aduanera nacional y con la Oficina Nacional Central de la Interpol para recibir más asesoramiento si fuera necesario. También es importante reconocer la cantidad de conocimientos y experiencia que las Autoridades Administrativas pueden ofrecer a los organismos relacionados con la observancia.
29. La Secretaría ha observado muchos incidentes en los que los organismos nacionales, trabajando en estrecha cooperación, han conseguido confiscaciones importantes que han dado lugar posteriormente al enjuiciamiento de los delincuentes. Lamentablemente, también hay ejemplos donde la falta de cooperación ha sido frustrante para algunos organismos. En 2001, la Secretaría facilitó a las Autoridades Administrativas de dos países de África información muy precisa y detallada que debía haber permitido la identificación de personas dedicadas al comercio ilícito de importantes cantidades de marfil en bruto. En ningún caso se ha informado de la adopción de ninguna medida positiva. En un caso, la Autoridad Administrativa no pudo aparentemente obtener asistencia de la Gendarmería y su propio personal no tenía autoridad para realizar una investigación. En el otro, las personas responsables se negaron a mantener una entrevista y la falta de apoyo de los organismos nacionales de investigación llevó a que la Autoridad Administrativa no pudiera llevar adelante el caso.
30. La Secretaría también alienta la cooperación entre las Autoridades Administrativas y el personal relacionado con la observancia desde el punto de vista de la formación. La mayor parte del personal de las Autoridades Administrativas son funcionarios con pocos conocimientos del trabajo relacionado con la observancia. Ese personal tiene que examinar continuamente solicitudes de permisos, certificados y otras formas de licencias. Es ampliamente reconocido que una de las formas más comunes de comercio fraudulento de ejemplares de especies incluidas en las listas de la CITES es el abuso de esos documentos. Por la Secretaría pasan continuamente permisos y certificados que han sido emitidos por Autoridades Administrativas que no han podido detectar información falsa o declaraciones equívocas durante el proceso de solicitud. Aunque la Secretaría trata de prestar asesoramiento sobre ese tema mediante sus alertas y notificaciones a las Partes (pueden encontrarse más detalles en párrafos posteriores del presente documento), en su opinión los organismos nacionales relacionados con la observancia podrían desempeñar una función importante ayudando a sensibilizar al personal responsable de ese tipo de trabajo y podría ayudar también en la realización de comprobaciones aleatorias para verificar la exactitud de la información que figura en las solicitudes. Esa cooperación constituiría también una útil medida de disuasión del fraude. Los organismos relacionados con la observancia podrían beneficiarse también de esos contactos aumentando su conocimiento de la Convención.
31. La Secretaría recomienda que las Autoridades Administrativas hagan uso de las directrices para la emisión y aceptación de permisos y certificados que distribuyó con la Notificación a las Partes No. 2001/003. En la Notificación a las Partes No. 2001/044 se dio también asesoramiento en relación con la gestión de las cuotas y la lucha contra el uso fraudulento de permisos y certificados.

Personal y unidades especializadas relacionadas con la observancia

32. La Secretaría señala de nuevo a la atención de las Partes el éxito que se consigue con el establecimiento de unidades especializadas en fauna y flora silvestres o mediante la formación especializada del personal de los puestos fronterizos que se hayan calificado como de alto riesgo para el contrabando de ejemplares

de especies incluidas en las listas de la CITES. Aunque los gobiernos pueden considerar esas iniciativas como onerosas, normalmente demostrarán ser muy eficaces en función de los costos. La Secretaría señala que el comercio ilícito entraña a menudo el impago de diversos impuestos y tasas y conduce a una pérdida de ingresos del Estado. Esas pérdidas pueden ser sustanciales, por ejemplo, en el caso del comercio ilícito de caviar (que se estima en muchas veces el volumen del comercio lícito). Las medidas eficaces relacionadas con la observancia pueden ayudar a recuperar los ingresos perdidos y financiarse por sí mismas.

33. Como parte de su trabajo con el Grupo de acción de la CITES para la represión del comercio ilegal del tigre, la Secretaría ha recopilado y ayudado en la preparación de materiales de formación especializados para el personal encargado de la observancia de la legislación sobre la fauna y la flora silvestres. En su opinión, el material debe ser una contribución importante en esa esfera y complementar el trabajo realizado por la Organización Mundial de Aduanas y la OIPC-Interpol. El material sólo está disponible actualmente en inglés y parte de él es de carácter muy confidencial. Se invita a las Partes interesadas a que se pongan en contacto con la Secretaría si desean conocer más detalles. La Secretaría expresa su reconocimiento a las muchas organizaciones que ayudaron en esa labor.
34. La Secretaría felicita a la India y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que establecieron en 2002 unidades de inteligencia especializadas en delitos contra la fauna y flora silvestres. El Grupo de acción de la CITES para la represión del comercio ilegal del tigre preparó asesoramiento sobre dependencias policiales especializadas que se distribuyó con la Notificación a las Partes No. 2001/047. En la Notificación se facilitaba también asesoramiento sobre la recogida, análisis y difusión de información de inteligencia.
35. La Secretaría observó ejemplos de los resultados que pueden lograrse mediante el despliegue de personal especializado y las actividades para impartir formación especializada en Bélgica, China, los Países Bajos y Suiza donde, desde la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes, se ha producido la interceptación de envíos de cantidades importantes de ejemplares de especies incluidas en las listas del Apéndice I. En el caso de una importante confiscación de marfil en Suiza, los que la consiguieron fueron los funcionarios de una unidad que normalmente se dedica a la lucha contra el contrabando de drogas.
36. La Secretaría señala los éxitos que pueden conseguirse mediante una estrecha cooperación entre personal especializado y otros organismos relacionados con la observancia, especialmente cuando el número de funcionarios especializados puede ser limitado. Una práctica cuya utilización podría considerarse en otros países es la que se aplica en el Canadá, donde personal especializado proporcionó cámaras digitales a los puestos de aduanas, con el fin de que los funcionarios de aduanas pudieran transmitir rápidamente imágenes de envíos y documentos a sus colegas y recibir un rápido asesoramiento técnico.
37. La Secretaría es consciente de que las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante al ayudar a los organismos policiales nacionales mediante la facilitación de: financiación; apoyo para la capacitación; asistencia técnica; e información de inteligencia. La Red TRAFFIC es un ejemplo excelente de las últimas tres esferas. La Secretaría ha observado que las organizaciones no gubernamentales han prestado un apoyo considerable, por ejemplo a las brigadas de inspección del tigre de la Federación de Rusia, y han ayudado en la confiscación de grandes cantidades de lana de antílopes tibetanos en Europa e India. No obstante, es importante señalar que la función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales está claramente definida y tiene carácter de asistencia. Los miembros del Grupo de acción de la CITES para la represión del comercio ilegal del tigre expresaron su preocupación por que, en algunos casos, las organizaciones no gubernamentales emprenden actividades que deberían llevar a cabo los órganos policiales y que algunas de las "pruebas" obtenidas por esas organizaciones tienen poca utilidad, puesto que no serían admisibles ante los tribunales. Existe también el riesgo muy real de que las organizaciones no gubernamentales, por la falta de un enlace adecuado con las autoridades competentes, puedan poner en peligro operaciones en curso de los servicios de aduanas y policía.

Cooperación interinstitucional a nivel regional e internacional

38. Tanto la Secretaría de la CITES como la Organización Mundial de Aduanas y la OIPC-Interpol disponen de canales de comunicación que pueden ayudar en la observancia del Convenio, pero siguen estando infrutilizados. La facilitación y el intercambio de información no sólo son importantes con fines estratégicos, sino que son esenciales por motivos operacionales. La observancia de la CITES en un país ofrece posibilidades para identificar el comercio ilícito y la adquisición ilegal de fauna y flora silvestres en otro. Es esencial que cada país se comunique con los demás y con las organizaciones internacionales pertinentes. La Secretaría ha podido informar periódicamente a las Partes, especialmente mediante el uso de su base de datos TIGERS, de que algunos datos que podrían ser de su interés han llegado a conocimiento de las autoridades de otros países.
39. Uno de los mejores ejemplos de cooperación internacional es el uso de "entregas controladas". Eso ocurre cuando se intercepta un envío ilícito durante un control de exportación, de tránsito o de importación. Las autoridades que participan en la intercepción se ponen en contacto con las del país de destino y acuerdan que el envío siga su camino. A la llegada al país de destino, el envío es objeto de una estrecha vigilancia por las autoridades relacionadas con la observancia hasta el punto donde lo recoge el receptor. Entonces puede detenerse al receptor y posteriormente realizarse una investigación que puede concluir en enjuiciamiento. Ese enfoque no sólo permite la identificación de los que participan en el comercio ilícito, sino que permite también recoger importante información mediante entrevistas con los acusados.
40. La Secretaría ha visto excelentes ejemplos de esa cooperación, por ejemplo entre las autoridades aduaneras de China y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con un gran cargamento de marfil.
41. Las entregas controladas pueden ser también eficaces a nivel nacional, cuando se permite que un envío interceptado en el momento de la importación continúe su camino para que pueda identificarse al receptor y ponerlo a disposición de la justicia. Esos casos, sin embargo, también dependen a menudo de una buena cooperación interinstitucional para llegar a buen término.

Tratamiento de los delincuentes

42. La Secretaría, especialmente en su trabajo en el Proyecto sobre Legislación Nacional, alienta a las Partes a que velen por que se disponga que las violaciones de la Convención darán lugar al enjuiciamiento y a la imposición de penas en virtud de procedimientos judiciales penales. Aunque la Secretaría sabe que algunas Partes han impuesto penas muy importantes, incluida la prisión a perpetuidad para los contrabandistas de halcones en China, la respuesta más habitual a las confiscaciones sigue siendo la incautación de los ejemplares. Aunque es evidente que cada caso debe juzgarse según sus propios méritos, el hecho sigue siendo que la confiscación por sí misma a menudo no refleja suficientemente la gravedad del comercio ilícito, especialmente si se considera el alto precio de muchos ejemplares de especies incluidas en las listas de la CITES. Por ejemplo, aunque la posesión de un chal de antílope tibetano puede deberse a la ignorancia de un turista, debe reconocerse también que su valor hace que el contrabando deliberado de un solo chal sea altamente rentable. Además, a menos que se dé publicidad a las confiscaciones (lo que no es habitual) su efecto disuasorio es escaso. Debe reconocerse también que las confiscaciones raramente se registran como condenas penales, lo que aumenta el riesgo de que se pase por alto la reincidencia en las violaciones.
43. Al decidir cómo se debe tratar a un delincuente, también es importante la cooperación internacional. Aunque es importante para que los países sean conscientes de que sus ciudadanos han cometido actos ilícitos en el extranjero, el intercambio de información puede conducir también al conocimiento de condenas anteriores que podrían tener un efecto importante en la forma en que se tramita un caso y en la sentencia que se impone al delincuente. La Secretaría, por ejemplo, conoce el caso de un delincuente de la República Checa que durante un período de cuatro años cometió violaciones de la Convención en cuatro países y dos continentes. En un caso ocurrido en el Canadá en 2002 se detectó a una persona de

un país de Asia que participaba en el contrabando de ejemplares de una orquídea incluida en las listas del Apéndice I. Los esfuerzos del Canadá por obtener antecedentes condujeron a la confirmación de que se le había multado previamente con una cantidad importante por la comisión de actos similares en su país de origen y esa información se remitió a las autoridades de la Fiscalía del Canadá.

Ciencia forense

44. La Secretaría observa que los avances en las técnicas de la ciencia forense siguen desempeñando una función importante en apoyo de la vigilancia del cumplimiento de la CITES. Cada vez son más los países que cuentan con laboratorios dotados de los medios especializados necesarios para prestar asistencia en su trabajo al personal relacionado con la observancia. No obstante, la Secretaría cree que aún puede mejorarse el intercambio de información sobre esas técnicas y que es importante que no se produzca una innecesaria duplicación de la investigación. También es posible aumentar la sensibilización entre el personal relacionado con la observancia acerca de la disponibilidad de ese apoyo y la importancia de conservar pruebas que puedan ser objeto de examen por los expertos.
45. La Organización Mundial de Aduanas promueve activamente el establecimiento de laboratorios de aduanas, especialmente en los países en desarrollo o en los países con economías en transición, y la Secretaría ha hecho una presentación al Subcomité Científico acerca del uso de la ciencia forense en la lucha contra el comercio ilícito de fauna y flora silvestres. La Secretaría alienta a las Partes a que estudien la posibilidad de recurrir a los laboratorios de aduanas, varios de los cuales cuentan con experiencia en casos relacionados con la fauna y flora silvestres.

Servicios de correos y mensajería

46. En su informe a la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes, la Secretaría observó el aumento del uso de los servicios de correos y mensajería para el contrabando de ejemplares de especies incluidas en las listas de la CITES en todo el mundo. Ese sigue siendo un método habitual de contrabando y la Secretaría recomienda su vigilancia por los organismos competentes. Se utiliza especialmente para el contrabando de plantas y reptiles, de los que muchos especímenes pueden sobrevivir durante los periodos relativamente largos que entraña el envío de artículos de un extremo a otro del mundo. Resulta muy satisfactorio el uso de las máquinas de rayos X en el examen de los paquetes, así como en el examen del equipaje de los viajeros. El despliegue de perros especialmente entrenados puede ser también muy eficaz para "examinar" un gran número de paquetes con bastante rapidez. La Secretaría conoce casos, por ejemplo en la República de Corea, en los que organizaciones no gubernamentales han ayudado a financiar la adquisición y el entrenamiento de uno de esos perros.

Observancia a nivel nacional

47. Aunque el ámbito de la CITES se limita al comercio internacional, es evidente que solo mediante controles en las fronteras no se puede garantizar la observancia de la Convención. El enorme volumen de movimientos internacionales de todo tipo de mercancías hace que el trabajo de los servicios de aduanas y otros servicios de inspección no sea en absoluto envidiable. Debe reconocerse también que en algunos casos podría ser más fácil la detección en el punto de venta. La vigilancia de ese extremo del comercio permite también la identificación de los comerciantes y usuarios finales y la adopción de medidas apropiadas contra ellos.
48. La Secretaría alienta a las Partes a que aumenten el número de actuaciones relacionadas con la observancia a nivel nacional, especialmente las inspecciones en los puntos de venta. La Secretaría conoce casos de varias Partes cuyas Autoridades Administrativas realizan comprobaciones periódicas en exposiciones, tiendas de animales y otros lugares apropiados. También se sabe de muchas autoridades que vigilan periódicamente las revistas especializadas y de comercio, así como la Internet, en busca de anuncios sospechosos. El hecho de que muchos coleccionistas especializados en especies exóticas de plantas y animales estén dispuestos a pagar grandes sumas por ejemplares raros indica también la

disposición de esas personas a comprar lo que deben saber o sospechar que se ha adquirido ilícitamente, así como artículos importados de forma ilegal.

49. La Secretaría ha sido periódicamente testigo de esa falta de vigilancia a nivel nacional durante misiones realizadas a las Partes cuando su personal ha observado ejemplares de especies incluidas en las listas de la CITES ofrecidas abiertamente a la venta en violación de la legislación nacional. Cuando eso se señala a la atención de las Autoridades Administrativas, no es raro oír la explicación de que su personal no tiene facultades para actuar. Tampoco es raro que la Secretaría observe, o llegue a su conocimiento, el caso de ejemplares de especies incluidas en las listas de la CITES en venta sin indicación alguna a los posibles compradores de que esos artículos están sujetos a controles de exportación y pueden ser objeto de controles de importación en caso de que el país de residencia del cliente aplique medidas más estrictas a nivel nacional. Los ejemplares que a menudo se encuentran en esas situaciones son el marfil, los productos hechos con caparazones de tortuga, chales de antílope tibetano, caviar y carne de animales silvestres. Es evidente que algunas Partes deben hacer más por vigilar los puntos de venta en su país y pedir a los organismos competentes relacionados con la observancia que tomen medidas (cuando se cometa una infracción de la legislación nacional) o realizar actividades de sensibilización entre los comerciantes y el público.
50. Del volumen de ejemplares de especies incluidas en las listas de la CITES que pueden considerarse recuerdos adquiridos por los turistas que se confiscan en el momento de su importación al regreso del comprador a su país de origen se desprende claramente la necesidad de que los países de origen de esos artículos fomenten la sensibilización acerca de la Convención entre los comerciantes y posibles compradores. La Secretaría conoce, por ejemplo, que el personal de control de aduanas de los Estados miembros de la Unión Europea confisca cada año muchos miles de ejemplares adquiridos por los viajeros en el momento en que éstos regresan. En muchos de esos casos, si esas personas hubieran estado en posesión de permisos de exportación, se hubiera permitido la importación de los artículos. Periódicamente la Secretaría recibe comunicaciones de personas que han sufrido esas confiscaciones, muchas de las cuales se muestran frustradas porque, sin haberlo hecho deliberadamente, han violado la Convención y la legislación nacional. Esa frustración es aún más profunda cuando los comerciantes del país de origen les han asegurado que el comercio era legal. Esas personas a menudo ponen en duda los beneficios que esas confiscaciones pueden tener para la causa de la conservación y critican la aplicación y la observancia de la Convención como innecesariamente burocrática.
51. Durante sus misiones, la Secretaría ha observado también, sin embargo, que cada vez son más los carteles y otros materiales divulgativos que se exhiben en aeropuertos y puertos de mar, y alienta a todas las Partes a que participen en esas actividades de sensibilización. Eso puede suponer una gran ayuda para reducir lo que puede considerarse como violaciones no intencionadas de la Convención. A su vez, eso permitiría al personal relacionado con la observancia concentrarse en los contrabandistas que realizan esa actividad a sabiendas.
52. La observancia a nivel nacional es esencial también para luchar contra el comercio ilícito en gran escala. Por ejemplo, la Secretaría opina que sería posible aumentar considerablemente las inspecciones en los puntos de venta al por menor y en los restaurantes para detectar caviar adquirido ilegalmente.
53. Se alienta a las Partes a que, cuando redacten nuevas leyes o enmienden las existentes para aplicar la Convención, consideren cuidadosamente la cuestión de los controles a nivel nacional. La Secretaría sigue estando plenamente dispuesta a prestar asesoramiento y asistencia técnica a las Partes a ese respecto.

Uso fraudulento de permisos y certificados

54. La alternación y la falsificación de permisos y certificados de la CITES sigue siendo motivo de considerable preocupación para la Secretaría. Se han producido varios incidentes en los que las falsificaciones eran de gran calidad y era evidente que los falsificadores tenían un profundo conocimiento de los procedimientos de emisión. La Secretaría cree que el nuevo tipo de sello de seguridad, que se

describe en la Notificación a las Partes No. 2001/062, será de considerable utilidad como elemento disuasorio para reducir el número de falsificaciones.

55. El nuevo sello no puede eliminar el riesgo de que se alteren a posteriori permisos genuinos. A menudo esa alteración consiste en un aumento del número de especímenes autorizados o el cambio del tipo de especie del ejemplar comercializado. Algunas de esas alteraciones pueden pasar inadvertidas durante un período de tiempo considerable y pueden conllevar un gran número de envíos ilícitos antes de que se llegue a detectar el fraude, normalmente en un país importador. El uso de papel de seguridad para los permisos y certificados puede reducir en gran medida las posibilidades de alteración de los documentos.
56. La Secretaría opina que, a largo plazo, la CITES debe hacer uso de la tecnología moderna y abandonar el sistema de emisión de certificados y permisos en papel. Reconoce que será necesario dedicar un gran esfuerzo al desarrollo de un sistema de esas características o la adaptación de un sistema existente a los fines de la Convención. Reconoce también que no todas las Partes estarán en condiciones, debido a la falta de un aparato logístico apropiado, de utilizar un sistema de ese tipo inmediatamente o en un futuro próximo.
57. Entretanto, la Secretaría es consciente de que ese uso fraudulento de permisos y certificados podría detectarse en una etapa muy anterior si, cuando emitan permisos y certificados, las Partes exportadoras y reexportadoras notificasen a las Partes importadoras qué es lo que se ha autorizado. Aunque no se pretende imponer a las Partes una carga innecesaria, en opinión de la Secretaría un simple fax o un correo electrónico dirigidos la Autoridad Administrativa del país importador podría ser de gran ayuda en la reducción del fraude. Eso debería ser relativamente sencillo ahora que cada vez son más las Partes que tienen acceso al correo electrónico y muchas de ellas generan también permisos y certificados de forma electrónica. Una vez se supiera que se estaba haciendo así, serviría también como elemento disuasorio de la alteración fraudulenta de permisos y certificados. Como muchos países importadores ya exigen una copia del permiso de exportación o del certificado de reexportación antes de autorizar una importación, las Autoridades Administrativas no harían más que hacer lo que el comerciante ya hace. También podría estudiarse la posibilidad de cobrar al comerciante una tasa por el servicio.
58. La Secretaría sugiere, como alternativa a la introducción generalizada de esas notificaciones, que cualquier Parte que tenga motivos para creer que sus permisos y certificados están siendo objeto de un uso indebido adopte ese planteamiento de forma inmediata, especialmente cuando haya recibido información a esos efectos de otra Parte o de la Secretaría.

Autoridades científicas

59. En la Resolución Conf. 10.3 (Papel de la Autoridad Científica) se pide a la Secretaría que en sus informes a las reuniones de la Conferencia de las Partes señale a los países que no hayan comunicado sus Autoridades Científicas a la Secretaría. De conformidad con los artículos III y IV de la Convención, la emisión de permisos de importación y exportación requiere el dictamen de las autoridades científicas. En consecuencia, podría considerarse que cualesquiera permisos y certificados emitidos por la Autoridad Administrativa de una Parte que no haya designado una Autoridad Científica contravienen las disposiciones de la Convención y, por tanto, no son válidos.
60. A principios de 2002, la Secretaría escribió a varias Partes que no habían designado una Autoridad Científica. En el momento de redactar el presente documento (a principios de junio de 2002) aún no habían designado una Autoridad Científica las siguientes Partes: Afganistán, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Belice, Dominica, Eritrea, Eslovenia, Rwanda y Santo Tomé y Príncipe.

Observaciones finales

61. No tiene mucho sentido tener una Convención si no se vigila su cumplimiento. El volumen de trabajo de la Secretaría en relación con el cumplimiento y la observancia ha aumentado considerablemente en los últimos años. La participación cada vez mayor de la delincuencia organizada y de redes organizadas de

delincuentes en el comercio ilícito de fauna y flora silvestres hace que sea muy difícil combatir ese comercio. Hay pocas indicaciones de que el comercio ilícito vaya a reducirse en el próximo futuro.

62. La Secretaría recuerda a las Partes que en la Resolución Conf. 11.3 (Observancia y aplicación) se insta a las Partes a ceder funcionarios relacionados con la observancia para ayudar a la Secretaría a abordar cuestiones relativas a la observancia de la ley y a proporcionar apoyo financiero adicional para la observancia de la Convención, mediante la aportación de fondos al trabajo de la Secretaría en la esfera de la asistencia para la observancia.
63. La Secretaría desea expresar su gratitud a los muchos funcionarios relacionados con la observancia de todo el mundo que la apoyan habitualmente en su trabajo en esa esfera, especialmente la Organización Mundial de Aduanas y la OIPC-Interpol. También desea expresar su más sentido pésame a la familia, compañeros y amigos de Adan Dullo, Director del Grupo de Trabajo sobre el Acuerdo de Lusaka, que resultó muerto en un trágico accidente de carretera en marzo de 2002 mientras regresaba de una operación relacionada con la observancia a la sede del Grupo de Trabajo en Nairobi (Kenya).

Recomendación

64. La Secretaría opina que la transmisión incoherente de información relativa al comercio ilícito y los delitos contra la fauna y flora silvestres limita la capacidad de las Partes para vigilar el cumplimiento de la Convención y las posibilidades de la Secretaría para prestar ayuda a las Partes en esa tarea. Opina también que la actual escasez de datos limita la capacidad de la Secretaría, las Partes, la Conferencia de las Partes y los comités técnicos para utilizar datos relativos a la observancia de forma estratégica al formular decisiones relativas a la aplicación de la CITES y la conservación de las especies. Recomienda que la Conferencia de las Partes apruebe los proyectos de decisión que figuran en el anexo.

PROYECTOS DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Relativa a la comunicación de información relacionada con la observancia

- 12.x La Secretaría debería convocar una reunión de expertos, incluidos representantes del Grupo de acción de la CITES para la represión del comercio ilegal del tigre, la OIPC-Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, para determinar medidas tendentes a mejorar la corriente de datos relativos a la observancia hacia y desde las organizaciones policiales internacionales, regionales y nacionales pertinentes, las Autoridades Administrativas de la CITES y la Secretaría de la CITES.
- 12.x La Secretaría debería informar al Comité Permanente sobre los resultados de la reunión, a fin de que puedan formularse recomendaciones para su examen en la 13a. reunión de la Conferencia de las Partes.