

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



Decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes
La Haya (Países Bajos), 3-15 de junio de 2007

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones relacionadas con el cumplimiento y la observancia

CUESTIONES DE OBSERVANCIA

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13) (Observancia y aplicación).

Comité Permanente

2. El Comité Permanente abordó cuestiones de observancia en sus reuniones 53^a (Ginebra, junio – julio de 2005) y 54^a (Ginebra, octubre de 2006), en las que la Secretaría presentó los documentos SC53 Doc. 32 y SC54 Doc. 38, respectivamente.
3. El Comité Permanente examinó cuestiones de observancia en relación con algunas Partes, pero esas cuestiones se referían básicamente a determinadas especies. En caso apropiado, esas Partes serán objeto de informes en la presente reunión de la Conferencia de las Partes sobre esas cuestiones, por ejemplo, los grandes simios, el tigre, el antílope tibetano o el comercio de marfil de elefante. La única Parte que debe examinarse específicamente en la presente reunión en relación con las cuestiones de observancia es Nigeria.
4. En su 54^a reunión, el Comité Permanente decidió mantener su recomendación de suspensión del comercio con Nigeria, debido a la falta de progresos en la aplicación y observancia de la Convención. Al término de la reunión del Comité, la Secretaría escribió a la Autoridad Administrativa CITES de Nigeria y a la Misión Permanente de Nigeria ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, con miras a informarles de la decisión del Comité y reiterar su oferta de asistencia a Nigeria para que cumpliera con las obligaciones de la Convención. Sin embargo, al redactar este documento (enero de 2007) no se había recibido respuesta alguna. La Secretaría presentará un informe oral en la CdP14 sobre cualquier posible acontecimiento relacionado con Nigeria.
5. El Comité Permanente ha examinado también las dos siguientes decisiones, adoptadas en la 13^a reunión de la Conferencia de las Partes:

Dirigida a las Partes

- 13.84 *Las Partes deberían presentar a la Secretaría, a más tardar el 31 de mayo de 2005, detalles sobre el contacto de cada uno de sus organismos nacionales de aplicación de la ley competentes encargados de investigar y procesar el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres. La Secretaría distribuirá, mediante una Notificación a las Partes, un formulario para facilitar la presentación de esta información.*

Dirigida al Comité Permanente

13.85 El Comité Permanente, en su 54ª reunión, examinará un informe de la Secretaría sobre la observancia por las Partes de la Decisión 13.84.

6. La Secretaría presentó un informe sobre esta cuestión en las reuniones 53ª y 54ª del Comité Permanente. En el momento de redactar su documento para la 53ª reunión, 18 Partes habían presentado las direcciones de las autoridades de observancia. En la 54ª reunión el número había ascendido a 53 Partes. En su 53ª reunión, el Comité Permanente solicitó a los representantes regionales que alentasen la presentación de esa información e hiciesen alusión a esta cuestión en los informes regionales presentados en su 54ª reunión. Sin embargo, ninguna región presentó un informe sobre esta cuestión en la 54ª reunión.
7. En su 54ª reunión, el Comité solicitó a la Secretaría que enviase un recordatorio a las Partes sobre la necesidad de comunicar esas informaciones para poder contactar con las autoridades de observancia con arreglo a lo enunciado en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13), y la Secretaría envió ulteriormente la Notificación a las Partes No. 2006/065, de 14 de noviembre de 2006.
8. Al redactar este documento, el número de Partes que había remitido información sobre sus autoridades de observancia se elevaba a 59. La Secretaría seguirá alentando a las Partes en este sentido en sus contactos regulares con ellas.

Alertas

9. La Secretaría ha seguido publicando Alertas y proporcionando información sobre cuestiones importantes de comercio ilícito y otras cuestiones relacionadas con la observancia. El sistema de alertas se explicó en el documento CoP12 Doc. 27. Desde la CdP13, la Secretaría ha publicado Alertas sobre los siguientes temas:
 - contrabando de bilis de oso
 - lucha contra el comercio ilegal de caviar
 - comercio ilícito de pieles de cocodrilidos
 - falsos documentos CITES procedentes de Camerún
 - comercio ilícito de caparzones de tortugas marinas
 - comercio ilícito de aves declaradas fraudulentamente como criadas en cautividad en África occidental
 - documento CITES inválidos procedentes de Guinea
 - Operación "Paloma"
 - contrabando de marfil
 - exportaciones ilegales de marfil de Zimbabwe.
10. El sistema de alertas sigue siendo muy apreciado por la comunidad de observancia de la ley y es una de las escasas fuentes internacionales de información para los países que luchan contra el contrabando y otras formas de delitos relacionados con las especies silvestres.

Información confidencial y registro de la información sobre el comercio ilícito

11. Hace unos 10 años, la Secretaría introdujo su base de datos sobre el Sistema de registro de las infracciones al comercio y de fiscalización mundial (TIGERS). Incorporando los campos del Ecomensaje de la OIPC-Interpol, TIGERS tenía por finalidad almacenar datos sobre el comercio ilícito y las actividades criminales en materia de especies silvestres y sobre las personas y las empresas involucradas en esas actividades delictivas. Asimismo, pretendía proporcionar una visión general del comercio ilícito mundial de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, a fin de poder supervisar y analizar las tendencias, las rutas, el *modus operandi*, etc.
12. Desde la creación de TIGERS, la presentación a la Secretaría de informaciones para su inclusión en la base de datos ha sido tan aleatoria e incompleta que esa base nunca ha podido mostrar su potencial. Sin embargo, es igualmente significativo que los recursos de la Secretaría para mantener la base de datos son tan limitados que una gran cantidad de datos siguen a la espera. De hecho, desde la

CdP13, apenas se han incluido datos en el sistema. Como parece poco probable que los recursos de la Secretaría aumenten próximamente, se ha decidido no utilizar el TIGERS.

13. Se alienta a las Partes a seguir remitiendo informaciones sobre los casos importantes de comercio ilegal y sobre los comerciantes reconocidos culpables y los multirrecidivistas [como se prevé en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13)], pero no se integrarán en el TIGERS. Esa información se utilizará, junto con otras fuentes, para generar alertas y otras respuestas pertinentes.
14. La Secretaría es consciente de que hay varias bases de datos que se utilizan para registrar el comercio ilegal de vida silvestre en términos generales, concretamente la de la Unión Europea, la de la OIPC-Interpol y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). La base de datos ETIS, mantenida por TRAFFIC para la CITES, que registra el comercio ilícito de productos de elefante, es un ejemplo de base de datos consagrada a una sola especie. La base de datos ETIS es sin duda la más exhaustiva debido a que se ha desplegado un gran esfuerzo para compilar datos proactivamente y alentar su presentación. La Secretaría sabe que las bases de datos de la Unión Europea, OIPC-Interpol y OMA sufren los mismos problemas que los que acucian a la Secretaría CITES, a saber, que el análisis es extremadamente problemático ya que la presentación de datos no es ni generalizada ni uniforme. La base de datos de la OIPC-Interpol es la única, aparte de TIGERS, que registra información sobre individuos y empresas (conocida en la comunidad de aplicación de la ley como información "nominal"). Si las bases de datos que no contienen información nominal son útiles para fines estadísticos o para controlar las tendencias, son de escasa utilidad para los fines de investigación.
15. A juicio de la Secretaría, es desalentador que las Partes no hayan decidido utilizar con mayor frecuencia el Ecomensaje, la base de datos de la OIPC-Interpol o TIGERS. Si lo hubiesen hecho, tendríamos una perspectiva mejor del comercio ilícito, los delitos contra la vida silvestre y las personas involucradas. Si las Partes siguiesen regular y uniformemente la recomendación formulada en la resolución, no tendríamos probablemente necesidad de bases de datos sobre determinadas especies. El hecho de poder determinar mejor el volumen de comercio ilícito y su importancia para la conservación de la vida silvestre, ayudaría considerablemente a alentar a la comunidad de aplicación de la ley a otorgar mayor prioridad a la lucha contra esas actividades.
16. La Secretaría observa regularmente en los medios de comunicación y en otros foros declaraciones en las que el comercio ilícito de especies silvestres es la segunda o la tercera actividad delictiva más importante en el mundo después del tráfico de narcóticos y de armas de fuego. A su juicio, no hay cifras que justifiquen esas declaraciones y estima que se trata posiblemente de una enorme exageración. Aunque ciertas formas de comercio ilícito de vida silvestre y de delitos ambientales son sin duda alguna tan graves como otras formas de crimen transnacional organizado y debería asignárseles alta prioridad en materia de observancia, la Secretaría cree que la exageración no sirve la causa de los que deseen lograr la atención y el apoyo de los encargados de adoptar decisiones y los administradores de los organismos de la aplicación de la ley.
17. La Secretaría estima que el enfoque actual en relación con la compilación de datos sobre el comercio ilícito y los delitos ambientales es ineficaz e inefectivo, y a menudo se duplican, y sabe que varios organismos de aplicación de la ley comparten esta opinión. Los esfuerzos desplegados por la Secretaría para actuar como un depositario central de esa información han fracasado y estima que ha llegado el momento de examinar la práctica pasada y de optar por enfoques más eficaces. Asimismo, estima que es tan importante la información que debe compilarse, como la forma en que se compila y se almacena, puesto que muchas bases de datos actuales ofrecen opiniones sesgadas debido a la gran cantidad de confiscaciones de recuerdos para turistas.
18. La Secretaría estima que se trata de un asunto ideal para el Grupo de Expertos sobre Observancia de la CITES. El grupo fue establecido en la 12ª reunión de la Conferencia de las Partes (Santiago, 2002) para considerar cuestiones concretas de observancia y presentar un informe a la CdP13. No se ha reunido desde entonces. La Secretaría recomienda a la Conferencia de las Partes que le encargue convocar una reunión de ese grupo e informar al respecto al Comité Permanente, de ser posible en su 57ª reunión. La Secretaría ha previsto una reunión del grupo en su programa de trabajo desglosado por partidas para el trienio 2009-2011 presentado en el documento CoP14 Doc. 7.3.

Planes de acción nacionales de observancia

19. Al revisar la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13) en su 13ª reunión, la Conferencia de las Partes insertó el siguiente texto dirigido a todas las Partes, como párrafo ii) del primer RECOMIENDA:

formulen planes de acción nacionales que incorporen calendarios, metas y disposiciones relacionados con la financiación, con miras a mejorar la observancia de la CITES, lograr el cumplimiento de sus disposiciones y apoyar a los organismos de observancia de la legislación sobre especies silvestres;

20. En el documento SC54 Doc. 38, la Secretaría observó que esta recomendación era excelente y alentó a las Partes a seguirla. Sin embargo, no dijo que la formulación de esos planes fuese obligatoria o que esta cuestión debería ser supervisada o examinada, ya que significaría aumentar la carga de trabajo de las Partes, del Comité Permanente y de la Secretaría.

21. En octubre de 2005, cuando asumía la Presidencia de la Unión Europea, el Reino Unido celebró un cursillo de observancia para los Estados miembros de la Unión Europea, presidido por el Secretario General de la CITES, en el que se redactaron planes de acción sobre observancia. Las Partes que tengan la intención de establecer un plan de acción nacional pueden consultar ese documento (únicamente en inglés) en:

<http://www.defra.gov.uk/paw/news/pdf/workshop-oct05.pdf>.

La lucha contra el contrabando

22. La Secretaría ha declarado previamente que los perros adiestrados pueden ser un excelente medio de luchar contra el contrabando de vida silvestre. La utilidad de esos perros en la detección de otros tipos de contrabando, como el contrabando de drogas, ha quedado ampliamente demostrada en todo el mundo.

23. TRAFFIC Europa-Alemania, el WWF Alemania y la *Saxon Regional Conservation Foundation* organizaron un cursillo en Bad Schandau, Alemania, del 2 al 5 de marzo de 2006, al que asistieron especialistas y otros interesados de todo el mundo en los perros detectores con miras a intercambiar experiencias y preparar orientación para la utilización de esos perros. El cursillo, en el que también participó la Secretaría, ha tenido éxito y se espera que se celebren reuniones similares.

24. Las actas del cursillo, que incluyen asesoramiento y recomendaciones sobre la utilización y el adiestramiento de esos perros, pueden consultarse (únicamente en alemán e inglés) en:

<http://www.traffic.org/content/712.pdf>.

25. La Secretaría estima que las posibilidades de utilizar perros para luchar contra el contrabando de especies silvestres aún no se han explotado lo suficiente y recomienda a las Partes que tengan en cuenta este recurso.

Enmienda propuesta a la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13)

26. En su 13ª reunión, la Conferencia de las Partes añadió el siguiente texto a la resolución sobre el cumplimiento y la observancia:

INSTA a la OIPC-Interpol a que:

a) designe un oficial especializado que se ocupe específicamente de los delitos contra la vida silvestre, en la Secretaría General de OIPC-Interpol en Lyon, Francia; y

b) apoye la asistencia de un representante del Grupo de trabajo sobre delitos contra la vida silvestre de INTERPOL a las reuniones de la Conferencia de las Partes en la CITES;

27. La Secretaría general de la OIPC-Interpol ha nombrado recientemente un oficial de información confidencial criminal a tiempo completo para ocuparse de cuestiones relacionadas con delitos contra las especies silvestres. En consecuencia, el texto precitado ya no es necesario y puede suprimirse.

Autoridades científicas

28. En la Resolución Conf. 10.3 (Papel de la Autoridad Científica) se encarga a la Secretaría que continúe señalando en sus informes sobre las supuestas infracciones 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 expedición de permisos de importación y exportación exige el dictamen de las Autoridades Científicas. En consecuencia, los permisos y certificados expedidos por la Autoridad Administrativa de una Parte que no ha designado a una Autoridad Científica pueden considerarse como contrarios a las disposiciones de la Convención y, por ende, inválidos.
29. Al redactar este documento, las siguientes Partes no habían designado una Autoridad Científica: Afganistán, Cabo Verde y Eritrea. Se trata del número más bajo jamás registrado y pone de manifiesto los enormes progresos realizados. La Secretaría está convencida de que la Conferencia de las Partes acogerá esta noticia con agrado.

Observaciones finales

30. La Secretaría ha establecido las prioridades en sus actividades relacionadas con la observancia y se presta considerable atención al comercio ilícito de especies del Apéndice I. Sin embargo, hay otras esferas que requieren atención, en particular debido a que la Convención se orienta hacia la reglamentación del comercio de un número cada día mayor de especies de peces y de madera, comercio que, como pone de relieve el comercio de caviar, atrae al crimen organizado y genera una criminalidad importante. La capacidad de la Secretaría para ayudar a las Partes en esta lucha contra el comercio ilícito será probablemente muy limitada, salvo que se aumenten sus propios recursos. Dejando de lado la inclusión de las nuevas especies, la carga de trabajo de la Secretaría en materia de observancia sigue aumentando, pero sin el incremento de recursos (humanos o financieros). En la actualidad no hay una partida presupuestaria prevista en el presupuesto de la Secretaría, aparte de los salarios, para las actividades relacionadas con la observancia y la mayoría de estas se realizan gracias a la financiación externa.
31. Pese al gran número de ejemplos en todo el mundo de un excelente trabajo de observancia, de una buena colaboración entre organismos y de iniciativas loables, la prioridad asignada a la aplicación de la ley a la vida silvestre sigue siendo generalmente baja. En sus misiones de campo, la Secretaría encuentra a oficiales de observancia regularmente frustrados por la falta de apoyo de sus gobiernos, los responsables de adoptar decisiones y funcionarios superiores. Esto es lo que ha constatado el Grupo de Especialistas en Observancia de la CITES en Shepherdstown, Estados Unidos, en febrero de 2004; la Secretaría ha recibido escasos testimonios de mejoría desde entonces. Sin embargo, la Secretaría ha observado que esos funcionarios dan muestras de una dedicación y entusiasmo extraordinarios, y a menudo de gran valor. La comunidad de la CITES cuenta con una gran variedad de funcionarios de aplicación de la ley a la vida silvestre sobre los que puede estar orgullosa.
32. Uno de los principales obstáculos para mejorar la observancia es el hecho de que relativamente pocos países consideran las infracciones a la legislación sobre las especies silvestres como una parte de la corriente principal del crimen, que genera beneficios colosales y, por ende, los recursos destinados a la observancia (humanos, de asistencia tecnológica o forense) son inexistentes o difíciles de lograr.
33. La Secretaría entiende que la observancia será uno de los temas que se abordarán en la reunión ministerial, que organizará el país anfitrión de la CdP14, y acoge con beneplácito la oportunidad que se brinda a los funcionarios superiores y a los encargados de adoptar políticas de abordar este asunto. Asimismo, es consciente de que las Partes tienen la intención de plantear una serie de cuestiones relacionadas con la observancia en la CdP14 y espera poder participar en los debates al respecto.
34. Cabe señalar positivamente que la Secretaría ha observado, en particular en 2006, que los organismos de observancia nacional están más inclinados a intercambiar información y datos confidenciales y a trabajar conjuntamente para detectar el comercio ilícito de vida silvestre y evitarlo. Estas actividades se ven a menudo facilitadas por un apoyo importante de la OIPC -Interpol, la OMA y las redes regionales de aplicación de la ley a la vida silvestre.

35. La Secretaría desea expresar su reconocimiento por el apoyo que recibe de los funcionarios de observancia de todo el mundo.

Recomendación

36. La Secretaría recomienda a la Conferencia de las Partes que adopte el proyecto de decisión que figura en el Anexo, a fin de que los temas de acopio de información y análisis de los datos sobre el comercio ilícito puedan examinarse y puedan presentarse informes al respecto.

37. Asimismo, la Secretaría recomienda a la Conferencia de las Partes que enmiende la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13), como se indica en el párrafo 27 de este documento.

PROYECTOS DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Respecto del acopio y análisis de los datos sobre el comercio ilícito

Dirigida a la Secretaría

14.XX La Secretaría convocará una reunión del Grupo de Especialistas sobre Observancia de la CITES a fin de identificar medidas para mejorar el acopio de datos sobre el comercio ilícito por las organizaciones internacionales, regionales y nacionales de aplicación de la ley, las Autoridades Administrativas CITES y la Secretaría CITES, y examinar la posibilidad de analizar esos datos para comprender mejor el comercio ilícito de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES. El grupo considerará también la posibilidad de medir la eficacia de la observancia de la Convención a escala internacional. La Secretaría informará al Comité Permanente sobre los resultados de la reunión y las recomendaciones formuladas por el grupo.

Dirigida al Comité Permanente

- 14.XX El Comité Permanente examinará el informe de la Secretaría y considerará la posibilidad de:
- a) ratificar cualquier recomendación relevante que pueda aplicarse antes de la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes; o
 - b) solicitar a la Secretaría que prepare un informe para someterlo a la consideración de la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes.