



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de marzo de 2005
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

14º período de sesiones

Viena, 23 a 27 de mayo de 2005

Tema 6 del programa provisional*

Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional

Tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres**

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	2
II. Respuestas de los Estados Miembros	6	3
III. El alcance del problema	7-35	3
A. Intervención legislativa	9-19	4
B. Observancia y aplicación de las leyes	20-26	6
C. Mejora de la cooperación regional e internacional	27-30	8
D. Promoción de la sensibilización	31-35	9
IV. Medidas tomadas por la secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres	36-41	11
V. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas respecto del tráfico ilícito de flora y fauna	42-43	13
VI. Observaciones y recomendaciones finales	44-45	14

* E/CN.15/2005/1.

** La presentación del presente informe se ha retrasado porque fue necesario efectuar investigaciones y consultas adicionales.



I. Introducción

1. En su resolución 2003/27, de 22 de julio de 2003, titulada “Tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres”, el Consejo Económico y Social pidió encarecidamente a todos los Estados Miembros que, en la medida de sus posibilidades cooperaran con las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la secretaría de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)¹ y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica², con miras a prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres.

2. El Consejo pidió encarecidamente a los Estados Miembros que, de ser preciso, adoptaran medidas preventivas y revisaran su legislación penal para asegurarse de que los delitos relacionados con el tráfico de especies protegidas de flora y fauna silvestres se castigaran con penas proporcionales a la gravedad de esos delitos. El Consejo también alentó a los Estados Miembros a que efectuaran actividades de sensibilización de la opinión pública para que tuviera un mejor conocimiento de las graves repercusiones del tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres e instó a los Estados Miembros a que promovieran la cooperación internacional y celebraran acuerdos de asistencia judicial recíproca con el propósito de prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres.

3. El Consejo pidió al Secretario General que informara a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 14º período de sesiones de la aplicación de la resolución 2003/27. En septiembre de 2003, la Secretaría envió una nota verbal a los Estados Miembros para obtener información actualizada sobre los esfuerzos realizados a nivel nacional con objeto de contrarrestar el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres. Últimamente, en febrero de 2005, también se pidió información a las secretarías de la CITES y del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

4. En la resolución 2001/12 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 2001, se pidió al Secretario General que, en coordinación con otras entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, preparara un informe en el que se analizaran las disposiciones jurídicas internas, bilaterales, regionales y multilaterales y otros documentos, resoluciones y recomendaciones pertinentes sobre la prevención, la lucha y la erradicación del tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna por parte de grupos delictivos organizados, así como el acceso ilícito a recursos genéticos y el grado de participación de los grupos delictivos organizados en dicha actividad. Con respecto al tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna, el Secretario General, basándose en la información proporcionada por los Estados Miembros y en investigaciones a fondo, llegó a la conclusión de que, si bien los grupos delictivos organizados no participaban en todas las formas de tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna, sí participaban activamente en diversos sectores. Incluso cuando los grupos delictivos organizados no participaban plenamente como tales, gran parte del tráfico estaba muy organizado (E/CN.15/2003/8, párrafo 25).

5. Partiendo de estas conclusiones y basándose en las respuestas de los Estados Miembros, las aportaciones de la secretaría de la CITES y también en los trabajos de la ONUDD, en el presente informe se proporciona información actualizada acerca de las diversas iniciativas para luchar contra el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres. Se pidió a la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica que proporcionara información, pero ésta consideró que no era apropiado hacerlo porque había dejado de incluirse la cuestión del acceso ilícito a los recursos genéticos, respecto de la cual había proporcionado información atendiendo a la anterior resolución. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) no proporcionó una respuesta detallada a la solicitud de información, pero se manifestó dispuesto a colaborar con la ONUDD, en particular en las actividades relativas al tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres.

II. Respuestas de los Estados Miembros

6. Se recibieron respuestas de 12 países (Alemania, Australia, Colombia, Emiratos Árabes Unidos, Finlandia, Líbano, Marruecos, Mauricio, Sudán, Suiza, Turquía y Zambia). Respecto de las cuestiones concretas mencionadas en la resolución, las respuestas se centraron en los siguientes temas: el alcance del tráfico ilícito de especies protegidas y la función de los grupos delictivos organizados; las intervenciones legislativas; las medidas internacionales de observancia y aplicación de las leyes; la cooperación internacional; y las actividades de sensibilización. A continuación se comentan brevemente estas cuestiones.

III. El alcance del problema

7. De todas las respuestas recibidas sólo en la de Colombia se trató de exponer de forma detallada el alcance del problema. Se notificó que, en Colombia, eran objeto de comercio en el mercado negro, con destino a su exportación a los mercados de América del Norte, Europa y Asia, muchas de las especies silvestres enumeradas por la CITES. Había grupos organizados de traficantes (generalmente familiares o parientes), cuyos dirigentes eran los que más experiencia y más contactos tenían y que poseían la infraestructura necesaria para sus operaciones (como explotaciones agrícolas, almacenes y vehículos). Las principales rutas de tráfico iban de la región amazónica al Brasil, el Ecuador y el Perú y de la región del Orinoco a otros países vecinos, el Caribe y los Estados Unidos de América. La demanda de especímenes se veía impulsada por el mercado de los animales usados como mascota, las exigencias de los coleccionistas y la investigación biomédica. Cientos de primates y otros animales eran objeto de tráfico de Sudamérica a Europa y los Estados Unidos para una variedad de fines, como las investigaciones biomédicas y la fabricación de productos farmacéuticos, su utilización como pieles, para parques zoológicos privados y para coleccionistas. Las ranas y las serpientes eran capturadas por su veneno.

8. Según Colombia, también se había determinado un vínculo entre los traficantes de animales y otras actividades delictivas, como el tráfico de drogas, lo que hacía pensar que quienes se dedicaban a estas actividades no eran aficionados, sino miembros de grupos delictivos sumamente organizados. Además, las redes de

traficantes de drogas habían utilizado envíos legítimos de animales salvajes para transportar drogas al extranjero. Asimismo, representaban un grave peligro para el medio ambiente de Colombia delitos como la explotación ilegal de recursos naturales (incluido el tráfico de especies protegidas), la contaminación ambiental por negligencia debida a la explotación de yacimientos minerales y de hidrocarburos, los cultivos y las actividades ilegales de caza y pesca, la destrucción de humedales, ecosistemas de manglares y coral, y el saqueo de la diversidad biológica y los ecosistemas constituidos por pantanos, lagos, lagunas y bahías. Además, la existencia de laboratorios ilegales de estupefacientes en mitad de los bosques también era motivo de preocupación para las autoridades ambientales, ya que los productos químicos que se utilizaban para producir esas drogas eran contaminantes y contribuían a la destrucción de los recursos de agua y la diversidad biológica de la región.

A. Intervención legislativa

9. Australia indicó que su Ley de protección del medio ambiente y conservación de la diversidad biológica de 1999 regulaba la exportación de la flora y la fauna australiana y de los productos obtenidos de ellos, la importación de plantas y animales vivos y la importación y exportación de todas las especies de flora y fauna que se reconocía internacionalmente que estaban en peligro o amenazadas. La ley era la base legislativa para cumplir las responsabilidades que correspondían a Australia en virtud de la CITES. Tipificaba como delito el tráfico ilícito de especies protegidas con penas de diez años de prisión y multas de 110.000 dólares australianos a cada uno de los autores.

10. Colombia notificó que contaba con un marco jurídico amplio para proteger su medio ambiente y sus recursos naturales. Ha ratificado la CITES y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. El Código Penal de Colombia (Ley N° 599 de 2000) reconocía una serie de delitos relacionados con el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres. Las penas por esas actividades iban de dos a cinco años de prisión y una multa de hasta 10.000 veces el salario mínimo mensual. Los actos no autorizados de explotación de los recursos naturales por un extranjero en el país eran punibles con una pena de cuatro a ocho años de prisión y una multa de 100 a 30.000 veces la cuantía del salario mínimo mensual. Se había publicado una lista oficial de las especies en peligro (en virtud de la resolución 584 de 2002) como instrumento básico para la codificación y castigo de los delitos ecológicos.

11. Finlandia notificó que había ratificado varios acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, en particular la CITES y el Reglamento de la Unión Europea relativo al comercio de fauna y flora silvestres³. La Ley de conservación de la naturaleza (1096 de 1996, modificada por Ley N° 492 de 1997) era la legislación nacional relativa a la aplicación de la CITES y de los reglamentos pertinentes de la Unión Europea en Finlandia. En la Ley se preveían multas para varias infracciones que se consideraban “faltas”. Los delitos más graves eran los incluidos en el capítulo 48 del Código Penal. La pena máxima por delitos contra la conservación de la naturaleza era de dos años de prisión.

12. Alemania insistió en que en el Reglamento de la Unión Europea relativo al comercio de flora y fauna silvestres se pedía a todos los Estados miembros que aplicaran la CITES, solicitud a la que Alemania, había atendido mediante la Ley

Federal de conservación de la naturaleza. Los artículos 47 y 49 de esa Ley constituían la base legislativa para la incautación y confiscación de especímenes de plantas y animales ilegalmente importados o exportados, poseídos o puestos en el mercado. Mediante la confiscación el Estado pasaba a ser propietario del espécimen. El ulterior tratamiento de los especímenes confiscados se regía por reglamentos administrativos basados en las resoluciones adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CITES. Las violaciones de las disposiciones relativas a la conservación de especies podían ser castigadas como delito penal o delito tipificado en los artículos 65 y 66 de la Ley Federal de conservación de la naturaleza.

13. En Alemania, se podía imponer una pena de prisión de hasta cinco años o una multa en los casos en que se importaba o exportaba deliberadamente uno de los especímenes incluidos en el anexo A del Reglamento de la Unión Europea relativo al comercio de flora y fauna silvestres o se ponía en el mercado sin autorización. Si tal acto se cometía con fines comerciales o de forma habitual, la sentencia podía ir de tres meses a cinco años de prisión. Si se importaba o exportaba o se ponía deliberada e ilegalmente en el mercado con fines comerciales o de forma habitual un espécimen incluido en el anexo B del Reglamento de la Unión Europea, ese acto era punible con una pena de hasta tres años de prisión o una multa. Cuando un acto ilegal no constituía delito penal, por norma general, el procedimiento para la imposición de una multa era del arbitrio de la Oficina Federal de conservación de la naturaleza o las autoridades de los *Länder* si el acto se cometía en Alemania. Esa multa legalmente establecida podía ascender hasta un máximo de 50.000 euros por actos cometidos dolosamente. Las violaciones cometidas por negligencia también podían ser punibles con una sanción de hasta 25.000 euros.

14. El Líbano indicó que todavía no había firmado la CITES ni el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, respetaba las disposiciones de la CITES y recibía información y actualizaciones de la secretaría de la CITES. Estaba modernizando las leyes penales relativas al contrabando de especies silvestres protegidas.

15. Mauricio informó de que había firmado la CITES y ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica. También había firmado el Protocolo de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo relativo a la conservación de la flora y la fauna y a la observancia y aplicación de las leyes sobre el particular. La legislación pertinente, la Ley de flora y fauna y parques nacionales de 1993, modificaba y consolidaba la ley relativa a la conservación y ordenación de la flora y la fauna y regulaba el comercio de especies silvestres protegidas, de conformidad con las disposiciones de la CITES. La Ley de flora y fauna preveía una multa de un máximo de 100.000 rupias de Mauricio (unos 3.000-4.000 dólares EE.UU.) y una pena de prisión de un máximo de cinco años para quienes comerciaron ilegalmente con especies silvestres protegidas. Se estaba modificando la legislación para que concordara plenamente con la CITES.

16. Turquía había pasado a ser parte de la CITES en 1996 y en 2001 había publicado una disposición que garantizaba la eficaz aplicación de la Convención. Dicha disposición preveía la cooperación entre las autoridades e instituciones competentes con miras a utilizar de forma sostenible las especies a que se refería la CITES y controlar el comercio internacional de especies silvestres protegidas. En ella se especificaba que para todo el comercio (exportación, importación, reexportación e introducción por mar) de especímenes de especies protegidas

incluidas en los apéndices pertinentes de la CITES se requería la concesión y presentación de un certificado de la CITES. Las actividades comerciales efectuadas sin haber obtenido previamente tal certificado constituían un delito de contrabando previsto en la Ley contra el contrabando (Ley N° 4926). Además, se habían introducido penas apropiadas proporcionales a la gravedad del delito. En el Boletín Oficial de 21 de febrero de 2003 se había publicado circulares de exportación e importación relativas al comercio internacional de especies silvestres protegidas. También se señaló que se estaba revisando el marco jurídico para mantener la diversidad biológica en el contexto de un proyecto sobre la diversidad biológica y la ordenación de los recursos naturales sostenibles apoyado por el Banco Mundial, que se había iniciado en 2003.

17. Los Emiratos Árabes Unidos informaron de que eran parte en la CITES y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En 2002, se había promulgado la Ley Federal N° 11 relativa a la reglamentación y control del comercio internacional ilícito de especies silvestres amenazadas. En octubre de 2003 se habían publicado reglamentos en aplicación de la ley, que imponían penas por ese tráfico ilícito según lo estipulado en la CITES. En los Emiratos Árabes Unidos, las importaciones y exportaciones estaban bajo el control de dos autoridades administrativas, a saber, el Organismo para el Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Recursos Pesqueros.

18. Suiza informó de que su Ley Federal de protección de la naturaleza y del paisaje estipulaba que quienes deliberadamente y sin autoridad exportaran, transportaran o poseyeran plantas o productos vegetales protegidos serían castigados con una pena de prisión de hasta un año o una multa de hasta 100.000 francos suizos. La definición de lo que constituía una planta o producto vegetal protegido era la que figuraba en la CITES. En ciertas condiciones, se permitía recoger plantas o capturar animales salvajes, aunque para ello se necesitaba una autorización. La Ley Federal de caza y la protección de los mamíferos y los pájaros salvajes castigaba con una pena de prisión de hasta un año o una multa la caza o la muerte de los animales designados como especies protegidas o la captura de tales especies, su importación o exportación (vivos o muertos), cuando se hacía deliberadamente y sin autorización. A raíz de una propuesta de la Comisión de Política Exterior del Consejo Nacional en febrero de 2002, el Consejo Federal estaba examinando la posibilidad de firmar y ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre la protección del medio ambiente por el derecho penal⁴.

19. Marruecos notificó que había empezado a preparar un proyecto jurídico relativo a la aplicación de la CITES, teniendo en cuenta todas las medidas que requería la Convención, así como todas las decisiones de la Conferencia de las Partes. Además, Marruecos procuraba que su servicio de aduanas y fronteras cumpliera con las disposiciones de la CITES, evitando todo movimiento internacional de especies silvestres protegidas.

B. Observancia y aplicación de las leyes

20. Australia informó de que el organismo Medio Ambiente Australia se encargaba de la administración de las leyes relacionadas con el comercio de flora y fauna, cooperando estrechamente con el Servicio de Aduanas de Australia, la Policía Federal y los organismos estatales y territoriales encargados de la flora y la fauna

para hacer cumplir la legislación pertinente. El Servicio de Aduanas desempeñaba la función investigativa y operacional respecto de los delitos detectados en frontera. Además de administrar la legislación, Medio Ambiente Australia desempeñaba una función de coordinación central en lo relativo a las actividades de observancia y aplicación de las leyes sobre la flora y la fauna silvestres.

21. En Colombia, al comprenderse cada vez más la importancia de luchar contra los delitos ecológicos, la Procuraduría General había establecido subdivisiones en dos Procuradurías dedicadas a efectuar la mayoría de las investigaciones relacionadas con delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, a fin de tratar el asunto de forma más especializada. Sin embargo, los procuradores de todo el país también tenían competencia para ocuparse de asuntos relativos a esos delitos. Con todo, Colombia notificó que persistían enormes problemas logísticos para luchar contra los delitos ecológicos, ya que debido a la falta de recursos y al conflicto interno de Colombia, era difícil efectuar investigaciones en las numerosas zonas ecológicas que se veían afectadas, muchas de las cuales estaban en lugares remotos a los que sólo se podía llegar por mar y aire. La escasez del personal especializado y técnico necesario para ese tipo de investigaciones y las condiciones en que era preciso efectuar las inspecciones y reunir pruebas técnicas, también obstaculizaban la consecución de resultados mejores en la lucha contra los delitos ecológicos.

22. Colombia también informó de una serie de mecanismos de prevención y vigilancia para luchar contra el comercio ilícito de especies protegidas. Entre éstas cabía mencionar un acuerdo respecto de una Estrategia Nacional para el Control al Tráfico Ilegal de Especies Silvestres; la firma de un acuerdo interinstitucional para la aplicación de la Estrategia Nacional; el establecimiento de comités regionales para la prevención y el control del comercio ilegal de especies protegidas en distintas partes del país; la preparación de un cuestionario a fin de obtener datos estadísticos; el acuerdo respecto de los criterios y la metodología para imponer sanciones financieras por tráfico de especies protegidas y la adopción de esos criterios y metodología; publicación del nombre de las especies de árboles, pájaros e invertebrados objeto de comercio para asegurar una identificación más eficaz; preparación de instrumentos para facilitar el control del comercio de especies silvestres, como un laissez-passer nacional y un sistema de marcado; y acuerdo respecto de una estrategia para el tratamiento de los especímenes confiscados.

23. Una de las dificultades mencionadas por las autoridades de Colombia guardaba relación con la penalización y represión de los delitos relacionados con el medio ambiente en lo relativo al comercio ilícito de especies silvestres protegidas. Preocupaba que el poder judicial no fuera suficientemente consciente de la gravedad de la amenaza que suponía el tráfico ilícito de esas especies. Como resultado, de ello en la mayoría de los departamentos no había fiscales o magistrados especializados que entendieran de delitos ecológicos o estuvieran capacitados en esa materia.

24. En Finlandia, a principios de 2000 se reorganizó el sistema de enjuiciamiento. En esa época, se nombraron tres fiscales locales como “fiscales clave” especializados en violaciones de la conservación de la naturaleza cometidas en cualquier parte del país, cuya labor era coordinada por la Fiscalía. El Instituto Finlandés del Medio Ambiente participó en la capacitación y en la cooperación con las fuerzas del orden. En noviembre de 2002, la Fiscalía organizó un seminario para

afianzar la cooperación contra el tráfico de especies silvestres protegidas. La Escuela de Aduanas siguió organizando seminarios especiales de capacitación para funcionarios de aduanas en la esfera específica del tráfico ilícito de especies protegidas. El Instituto Finlandés del Medio Ambiente también organizó sesiones de capacitación en asuntos relacionados con el comercio internacional de especies silvestres protegidas.

25. En Alemania, la aplicación de la CITES y del Reglamento de la Unión Europea relativo al comercio de flora y fauna era responsabilidad de la Oficina Federal de conservación de la naturaleza y del Ministerio Federal del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la seguridad nuclear, así como de las autoridades aduaneras y policiales y de las correspondientes autoridades de conservación de la naturaleza de los *Länder*. Había una estrecha cooperación y un intercambio de experiencias entre esas autoridades. Una de las plataformas para esos intercambios era la conferencia anual de la Oficina Criminológica de los Servicios de Aduanas relativa a las investigaciones en materia de conservación de especies, a la que asistían funcionarios del servicio de investigación aduanera, la policía y las autoridades de conservación de la naturaleza, así como expertos de otros países europeos. Se habían creado comisiones especiales compuestas de funcionarios de los distintos departamentos para investigar diversos asuntos de tráfico ilícito de especies protegidas.

26. Zambia informó de que su Comisión de lucha contra la droga seguía respaldando los esfuerzos de otros organismos, como la Dirección General de Flora y Fauna, deteniendo a todos aquellos a quienes se encontraba en posesión de especies protegidas de flora y fauna silvestres. Todos esos casos se transferían a las autoridades pertinentes.

C. Mejora de la cooperación regional e internacional

27. Australia indicó que, de conformidad con las disposiciones de la Ley de asistencia recíproca en asuntos penales, de 1987, las autoridades podían facilitar y facilitaban la asistencia judicial que se prestaban recíprocamente las fuerzas del orden australianas y extranjeras en las investigaciones y los enjuiciamientos penales relativos al tráfico ilícito de especies silvestres protegidas. Australia también ayudaba a las fuerzas del orden extranjeras gracias a los contactos entre un departamento de policía y otro. Esta asistencia se veía facilitada por los numerosos funcionarios de enlace que la Policía Federal de Australia tenía en todas partes del mundo.

28. Colombia informó de los resultados de un taller celebrado en diciembre de 2002 entre los países de América Latina con objeto de mejorar la cooperación regional para luchar contra el comercio ilegal de flora y fauna silvestres. El taller identificó diversas dificultades de gran importancia en la región, entre ellas, las divergencias entre las leyes de los distintos países; las demoras en el suministro oportuno de información entre los países; la excesiva carga de trabajo de los funcionarios clave; y el hecho de que sólo los funcionarios superiores conocían la CITES. El taller hizo varias recomendaciones, en particular insistiendo en la armonización de la legislación de todos los Estados interesados; la capacitación de las fuerzas del orden específicamente para la tarea de luchar contra los delitos ecológicos; el aumento de los esfuerzos por difundir el contenido de la CITES a

funcionarios y comunidades; y relaciones de trabajo más estrechas entre los funcionarios que tenían por tarea luchar contra los delitos ecológicos en cada uno de los países. Además, Colombia notificó que se había procurado promover la cooperación internacional y se habían celebrado acuerdos para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilegal de flora y fauna silvestres, en el marco de las comisiones transfronterizas establecidas con los países vecinos, a saber el Brasil, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

29. Alemania indicó que sus autoridades participaban estrechamente en las redes de cooperación regional e interregional existentes. Entre éstas cabría mencionar el Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre la observancia, el Grupo de Trabajo sobre Flora y Fauna Silvestres de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y el Grupo de Trabajo del Consejo de Cooperación Aduanera (también llamado Organización Mundial de Aduanas) sobre la CITES. Además de estos foros, había una estrecha cooperación bilateral y multilateral entre las distintas autoridades a nivel internacional. Esa cooperación se desarrollaba a nivel oficioso sobre la base de tratados de asistencia judicial recíproca. Alemania insistió en que era de suma importancia que se transmitiera la información a los organismos competentes con toda la rapidez posible. En los últimos años la utilización de la tecnología de información moderna había facilitado la cooperación entre autoridades y había permitido obtener resultados en la lucha contra las actividades delictivas internacionales que afectaban a las especies protegidas. Para mejorar el intercambio de experiencias, en noviembre de 2001 se organizó en Frankfurt (Alemania) un taller internacional de expertos en el control del comercio de especies protegidas dentro de la Unión Europea, por iniciativa de la red de Análisis del Registro Comercial de Fauna y Flora en el Comercio en Europa (TRAFFIC Europe)⁵, y con apoyo financiero y experto de la Oficina Federal para la conservación de la naturaleza. Los resultados del taller se habían publicado y podían obtenerse dirigiéndose a TRAFFIC Europe.

30. La importancia de la cooperación internacional se recalcó en otras tres respuestas. Mauricio informó de que cooperaba con la Interpol en la lucha contra el tráfico de especies silvestres protegidas. En respuesta a la nota verbal, el Sudán presentó la Decisión Republicana N° 17 de 2003 relativa a la “Declaración de Khartoum de protección de la flora y la fauna silvestres”, hecha por el Presidente del Sudán. La Declaración ponía de relieve la importancia de la cooperación a nivel regional e internacional. Turquía indicó que junto con la aplicación de la legislación nacional, los Gobiernos de Alemania y Turquía habían iniciado un proyecto que abarcaba el período de septiembre de 2003 a septiembre de 2005 y tenía por finalidad establecer y actualizar una base de datos sobre las correspondientes especies de flora y fauna; desarrollar la capacidad técnica de las autoridades aduaneras que desempeñaban una función capital en la prevención del tráfico ilícito y proporcionarles material e información; fomentar la sensibilización de la opinión pública respecto de la protección de la flora y fauna silvestres; y proporcionar asistencia para establecer una oficina de la CITES.

D. Promoción de la sensibilización

31. Australia indicó que el organismo Medio Ambiente Australia organizaba grandes campañas de sensibilización y educación. Por ejemplo, preparaba folletos y

hojas de datos relativos al comercio de flora y fauna, la CITES y la legislación interna. El Instituto Australiano de Criminología también promovía la sensibilización mediante la publicación de investigaciones relacionadas con estos temas. Por ejemplo, en una publicación reciente se estudiaba el carácter del mercado ilícito del abalone australiano, y se describían las distintas etapas desde la captura furtiva pasando por la elaboración y la venta hasta el consumidor final⁶. En el informe también se describían los puntos de contacto entre los mercados legal e ilegal y las posibles opciones para desbaratar el mercado ilícito.

32. Colombia informó de sus actividades de sensibilización destinadas a promover una mejor comprensión de las consecuencias del comercio ilegal de especies protegidas, a través de campañas y de actividades de capacitación en los diversos organismos, como el ejército y la Procuraduría General. También se había procurado desarrollar las investigaciones sobre aspectos específicos, como el comercio de plantas medicinales. Indicó que se habían tomado medidas para fomentar proyectos productivos relativas a la utilización legal de especies silvestres que eran objeto de comercio ilícito (como por ejemplo mariposas, tortugas marinas, iguanas y patos salvajes). No obstante, según se indicaba en la respuesta del país, la aplicación de esas actividades de sensibilización, se veía entorpecida por las limitaciones financieras.

33. En Finlandia, las autoridades aduaneras y el Instituto Finlandés del Medio Ambiente habían distribuido información sobre los reglamentos enmendados a las personas que servían de enlace en las regiones, los comerciantes, las asociaciones de animales de compañía y el público. Habían cooperado en la distribución de la información organizaciones no gubernamentales y los principales parques zoológicos y jardines botánicos. El Instituto tenía su propio sitio web respecto de la CITES (<http://www.ymparisto.fi/CITES>). Se podían obtener en Internet formularios para solicitar permisos y certificados, formularios de notificación de importaciones y etiquetas de instituciones científicas. En el caso de la Unión Europea, el sitio web de la Unión (www.eu-wildlifetrade.org) se había concebido para proporcionar información actualizada y específica a las entidades comerciales y a los viajeros. El Instituto había preparado artículos para revistas especializadas, así como comunicados de prensa sobre cuestiones relacionadas con la CITES. El Instituto proporcionaba información relativa a la CITES en publicaciones que aceptaban anuncios gratuitos para informar a los comerciantes de los reglamentos. Participaba en una actividad conjunta nórdica para preparar una película a fin de advertir de los delitos relacionados con la CITES, que se mostraba en los vuelos de Escandinavia al Lejano Oriente con objeto de evitar el contrabando de especies protegidas. El Instituto también participaba en las reuniones y seminarios organizados por distintas asociaciones de aficionados en relación con la CITES.

34. Alemania indicó que el Gobierno Federal seguía tratando de informar al público en general y a las autoridades correspondientes de los antecedentes y de los reglamentos contenidos en las leyes sobre la conservación de especies y de las restricciones impuestas. La Oficina Federal para la conservación de la naturaleza organizaba periódicamente o ayudaba a organizar seminarios destinados a los funcionarios de las correspondientes autoridades. En esas reuniones se hablaba de los fundamentos jurídicos, se indicaban los asuntos problemáticos y se daban orientaciones para la identificación. Se promovía la sensibilización del público de distintas maneras e Internet iba cobrando cada vez mayor importancia para informar

al público. Los sitios de la Oficina Federal para la conservación de la naturaleza en la web (www.bfn.de y www.cites-online.de) proporcionaban a los interesados amplia información sobre los reglamentos existentes. Además de la información sobre la aplicación de las disposiciones reglamentarias, se disponía de dos bases de datos en línea, WISIA (www.wisia.de) y ZEET (www.zeet.de), que ayudaban a los usuarios a comprobar fácilmente la protección de que gozaban las especies animales y vegetales, así como las prohibiciones. Al enviar esta información se estaba preparando un sitio web con la Oficina Federal para la conservación de la naturaleza y el Servicio de Aduanas, adaptado específicamente a las necesidades y preguntas de los turistas. Además, en los distintos aeropuertos se proporcionaba información a los viajeros mediante exposiciones y folletos. También se procuraba que el público comprendiera la ley relativa a la conservación de las especies emitiendo comunicados de prensa pensados específicamente para los turistas cuando se iniciaba la temporada de viajes. Además, se informaba a los comerciantes, importadores, agentes de viajes y otras entidades comerciales interesadas de los correspondientes cambios. Esa información se distribuía de forma focalizada mediante folletos destinados a grupos específicos o de forma general incluyéndola en sitio web de la Oficina Federal para la conservación de la naturaleza.

35. Mauricio indicó que, debido a la escasez de personal técnico, había efectuado muy pocas actividades de sensibilización. Sin embargo, en octubre de 2001 el Servicio de parques nacionales y de conservación se había organizado un taller de medio día de duración, al que habían asistido participantes de distintas instituciones interesadas en asuntos relacionados con la CITES. El principal objetivo consistía en sensibilizar a los participantes respecto de la CITES y su aplicación.

IV. Medidas tomadas por la secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres

36. La secretaría de la CITES proporcionó una visión de conjunto y documentación de apoyo respecto de los esfuerzos en curso por luchar contra el papel de los grupos delictivos organizados y sus repercusiones en el tráfico de especies protegidas de flora y fauna. Según muchos indicadores, el problema ya era importante e iba en aumento. Entre esos indicadores cabía mencionar los elevados beneficios y los riesgos relativamente bajos que entrañaba el tráfico ilícito de especies en peligro que, en el caso de algunos productos por unidad de medida era más lucrativo que el tráfico de estupefacientes; el carácter organizado de la captura ilegal de algunas especies en peligro, en particular la contratación, el pago y el suministro de cazadores furtivos durante períodos prolongados; el hecho de que la elaboración y consiguiente comercialización de especímenes ilegalmente capturados solía ser una empresa compleja que requería conocimientos especializados y capital financiero; la longitud de algunas rutas de contrabando, que podían atravesar varias fronteras internacionales, y los sofisticados medios de tráfico y ocultación, que suponían la participación de muchas personas y un elevado grado de organización; la excelente falsificación de permisos y certificados que autorizaban el comercio de flora y fauna silvestres, y de los sellos de seguridad utilizados en documentos de la CITES por los Estados Partes; y el hecho de que, según fuentes de las fuerzas del orden, los involucrados en delitos graves relacionados con la flora y la fauna

silvestres solían tener condenas anteriores por otras actividades delictivas o se sabía que formaban parte de grupos delictivos organizados. En particular, la secretaría había observado que los grupos delictivos que se dedicaban al comercio ilegal de flora y fauna silvestres utilizaban técnicas cada vez más perfeccionadas.

37. En respuesta a todo esto, en su 12ª reunión, la Conferencia de las Partes en la CITES pidió a la secretaría que convocara una reunión de expertos para determinar las medidas necesarias a fin de identificar la corriente de datos relacionados con la observancia de las leyes dirigidos a las correspondientes organizaciones nacionales, regionales e internacionales de fuerzas del orden, las Autoridades Administrativas de la CITES y su secretaría o enviados por ellas; ayudar a coordinar las investigaciones relativas a las violaciones de la Convención; y contribuir a mantener la debida confidencialidad de la información relacionada con la observancia de las leyes. La reunión del grupo de expertos se celebró en febrero de 2004. Desde el principio, la reunión consideró que la “observancia” se refería a asuntos relacionados con el tráfico ilícito de flora y fauna silvestres.

38. Un elemento común que se observó durante toda la reunión del grupo de expertos fue la gran frustración que experimentaban los funcionarios encargados de hacer cumplir la legislación sobre flora y fauna silvestres porque sus gobiernos, los encargados de adoptar las políticas y la administración superior no les prestaban suficiente apoyo y porque no podían identificar y ponerse en contacto con los organismos nacionales encargados de la observancia y aplicación de la legislación sobre flora y fauna silvestres en todo el mundo. También se observó que muchos de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes, sobre todo en países en desarrollo o en países con economías en transición, no gozaban de las mismas condiciones, por lo que se refería a la capacitación, el equipo, la autoridad y el sueldo, que sus homólogos de los servicios nacionales de aduanas y de policía. Debido a esto, a menudo esos funcionarios no actuaban con suficiente profesionalidad y no eran capaces de responder con eficacia a los delitos en este campo, ya fuera a nivel nacional o cuando trataban de atender a las solicitudes de investigación que recibían del extranjero.

39. Además, el grupo de expertos llegó a la conclusión de que a menudo el método actual consistente en comunicarse por intermedio de las Autoridades Administrativas de las CITES no era eficaz y a veces obstaculizaba las investigaciones, porque esas autoridades no sabían cómo responder o no mantenían una buena relación con sus organismos nacionales del orden. El grupo también determinó que la capacitación era un tema que requería debates más detallados, porque creía que la capacitación no siempre se coordinaba de forma adecuada, que se debían examinar la eficacia y el seguimiento de la capacitación y que debía estudiarse la función de las organizaciones no gubernamentales en el suministro de capacitación en relación con la observancia de la legislación.

40. En su informe sobre la observancia en la 12ª reunión de la Conferencia de las Partes, la secretaría planteó la cuestión de la corrupción y de la forma en que afectaba adversamente la aplicación de la Convención. Inicialmente sugirió que, si la Conferencia de las Partes así lo solicitaba, prepararía orientaciones al respecto para la Conferencia de las Partes en su 13ª reunión. La secretaría retiró esa oferta cuando se vio que era poco probable que dispusiera de recursos para efectuar esa labor. Sin embargo, desde entonces se había podido preparar un módulo de capacitación relativo a los aspectos éticos de la observancia de la legislación sobre

especies silvestres, que en la actualidad se estaba poniendo a prueba y perfeccionando, y se esperaba que se pudiera distribuir ampliamente el módulo.

41. En su 13ª reunión, celebrada en Bangkok del 2 al 14 de octubre de 2004, la Conferencia de las Partes en la CITES, basándose en aportaciones del grupo de expertos, modificó su resolución Conf. 11.3, titulada “Observancia y aplicación”⁷. Entre otras cuestiones, en la resolución modificada⁸ se recomendaba que todas las Partes:

a) Reconocieran la gravedad del comercio ilícito de flora y fauna silvestres y lo consideraran un asunto de alta prioridad para sus organismos nacionales de aplicación de la ley;

b) Consideraran la posibilidad de formular planes de acción nacionales que incorporaran calendarios, metas y disposiciones relacionados con la financiación, con miras a mejorar la observación de la CITES, lograr el cumplimiento de sus disposiciones y apoyar a los organismos de observancia de la legislación sobre especies silvestres;

c) Ofrecieran a los funcionarios encargados de hacer cumplir la legislación sobre especies silvestres la misma capacitación, estatuto y autoridad que a sus homólogos de las aduanas y la policía;

d) Garantizaran el estricto cumplimiento y control de todos los mecanismos y disposiciones de la Convención para reglamentar el comercio de especies animales y vegetales incluidas en el Apéndice II de la CITES y de todas las disposiciones destinadas a proteger las especies incluidas en los Apéndices de la CITES del tráfico ilícito;

e) En caso de violación de las disposiciones mencionadas, tomaran de inmediato medidas apropiadas en virtud de las disposiciones de la Convención, a fin de sancionar dicha violación y adoptaran medidas correctivas pertinentes;

f) Se informaran recíprocamente sobre todas las circunstancias y hechos relacionados con el tráfico ilícito y su control, a fin de erradicarlo.

V. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas respecto del tráfico ilícito de flora y fauna

42. Consciente de la creciente amenaza que representan las actividades de la delincuencia organizada transnacional, el Secretario General, en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, inició un proceso para desarrollar una respuesta eficaz al fenómeno en todo el sistema de las Naciones Unidas. El proceso se inició con la presentación a la Junta, en abril de 2004, de un documento titulado “La delincuencia organizada y la corrupción amenazan la seguridad y el desarrollo: el papel del sistema de las Naciones Unidas”, en que se exponían la magnitud de la amenaza que planteaba la delincuencia transnacional y sus consecuencias en tres importantes sectores de que se ocupan las Naciones Unidas: la paz y la seguridad; el desarrollo; y los derechos humanos, la democracia y la gobernanza. Muchas entidades de las Naciones Unidas aportaron una contribución directa al documento, poniendo de relieve cuestiones de particular importancia para ellas y sus programas. Una de las conclusiones

importantes del proceso fue que no se sabía con suficiente certeza hasta que punto la delincuencia organizada repercutía en la labor del sistema de las Naciones Unidas, en particular en la esfera del tráfico ilícito de especies en peligro. Más adelante, se pidió información a todos los organismos y departamentos de las Naciones Unidas respecto de las consecuencias de la delincuencia organizada transnacional, de haberlas, en relación con las cuestiones incluidas en sus mandatos. Tanto el PNUMA como la secretaría de la CITES proporcionaron información detallada sobre el carácter y la función de los grupos delictivos organizados en el tráfico ilícito de especies protegidas, así como respecto de los delitos ecológicos en general. Como resultado del proceso, se ha acordado un programa conjunto de actividades para que el sistema de las Naciones Unidas en conjunto haga frente a la delincuencia organizada. En relación con el tráfico ilícito de especies protegidas, se determinaron varias actividades conjuntas, a saber:

a) Las entidades de las Naciones Unidas colaborarán, tanto en la Sede como en los países, para alentar a los Estados a que ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I), en particular instando a los Estados a que estudien la posibilidad de considerar que el tráfico de flora y fauna es un delito grave en virtud de la Convención⁹;

b) Se emprenderá un proyecto conjunto entre la ONUDD, el PNUMA y la secretaría de la CITES para evaluar el alcance de la participación de los grupos delictivos organizados en la esfera de los delitos ecológicos, incluida la cuestión del tráfico de especies silvestres protegidas;

c) Se prepararán programas y material de capacitación para sensibilizar al personal de las Naciones Unidas y a los agentes de mantenimiento de la paz acerca de la cuestión específica del tráfico ilícito de especies amenazadas¹⁰;

d) Se prepararán actividades conjuntas de capacitación y sensibilización respecto del carácter y el papel de la delincuencia organizada y sus consecuencias en una variedad de mercados ilícitos, incluido el tráfico de especies silvestres protegidas.

43. La ONUDD se encargará de coordinar la aplicación de las diversas medidas aprobadas por los jefes ejecutivos. Después de un período de un año se proporcionará un informe a la Junta y en ese momento se revisará el programa de actividades conjuntas.

VI. Observaciones y recomendaciones finales

44. La cuestión del tráfico ilícito de especies silvestres protegidas y la creciente función de los grupos delictivos organizados en este mercado ilícito representan un importante reto para los gobiernos, las organizaciones regionales y la comunidad internacional. Conviene observar que la cuestión del tráfico ilícito de especies silvestres protegidas figura en el programa del 11º Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, que se celebrará en Bangkok en abril de 2005, como parte del tema relativo a las medidas eficaces para luchar contra la delincuencia organizada transnacional.

45. El presente informe indica una variedad de iniciativas en curso a nivel nacional, regional e internacional para hacer frente al tráfico de especies protegidas y la función de los grupos delictivos organizados en ese tráfico. Es evidente que si bien se ha avanzado, todavía queda mucho por hacer. En vista del interés central de la ONUDD, es importante insistir en que, siempre que sea posible y apropiado, los delitos relacionados con el tráfico ilícito en la esfera de los delitos ecológicos, cuando haya pruebas de que participan en él grupos delictivos organizados, deberían ser considerados delitos graves, con lo cual pasarían a entrar en el ámbito de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, debe mejorarse la cooperación entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones de ordenación del medio ambiente y las que se ocupan de cuestiones relacionadas con la justicia penal para asegurar una respuesta mundial más eficaz al problema de los delitos ecológicos, incluido el tráfico ilícito de especies silvestres protegidas. Por consiguiente, se recomienda que:

a) Los Estados Miembros consideren la idoneidad de considerar que los delitos como el tráfico ilícito de especies silvestres protegidas, cuando haya pruebas de que participan en él grupos delictivos organizados, son “delitos graves” según se definen en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;

b) Los Estados Miembros consideren la aplicación de las recomendaciones de la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES, en lo que respecta al tráfico ilícito y a las medidas de observancia;

c) Los países consideren la posibilidad de financiar proyectos conjuntos entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas que tienen por objeto específico reducir el papel de la delincuencia organizada en el tráfico ilícito de especies silvestres protegidas mediante, entre otras actividades, campañas de sensibilización, cursos de capacitación conjuntos y la realización de evaluaciones;

d) La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal considere todas las recomendaciones formuladas en el 11º Congreso sobre el Delito respecto del tema del tráfico ilícito de especies amenazadas o cuestiones conexas y pida a los Estados Miembros que tomen todas las medidas apropiadas en respuesta a ello.

Notas

¹ La CITES es un acuerdo internacional que tiene por finalidad asegurar que el comercio internacional de especies de animales y plantas silvestres no ponga en peligro su supervivencia. Actualmente la Convención atribuye distintos grados de protección a más de 30.000 especies de animales y plantas. Hay 167 Estados Partes en la Convención.

² Uno de los acuerdos clave adoptados en 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, la Convención sobre la Diversidad Biológica (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1760, N° 30619) establece tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios obtenidos de la utilización de los recursos genéticos. La Convención tiene 188 Estados Partes.

³ Reglamento (CE) N° 338/97, que entró en vigor el 1º de junio de 1997.

⁴ Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 172.

- ⁵ TRAFFIC, la red de supervisión del comercio de flora y fauna silvestres coopera estrechamente con la secretaría de la CITES. Es un programa conjunto del Fondo Mundial para la Naturaleza y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos.
- ⁶ Rebecca Tailby y Francis Gant, “The Illegal Market in Australian Abalone”, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, N° 225 (Instituto Australiano de Criminología, abril de 2002). El abalone es un marisco muy apreciado en algunas partes del mundo.
- ⁷ Véase CITES, Conferencia de las Partes, 13ª reunión informe resumido del Comité II, sexta sesión (CoP13 Com II Rep. 6)
- ⁸ Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP 13).
- ⁹ En la Convención por “delito grave” se entiende toda “conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave” (apartado b) del artículo 2).
- ¹⁰ Se ha expresado preocupación por los casos en que titulares de un laissez-passer de las Naciones Unidas y agentes de mantenimiento de la paz de la Organización han sido interceptados por organismos aduaneros en posesión de productos de especies prohibidos.
-