

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



Decimoséptima reunión de la Conferencia de las Partes
Johannesburgo (Sudáfrica), 24 de septiembre – 5 de octubre de 2016

Cuestiones de interpretación y aplicación

Cumplimiento y observancia general

PROHIBICIÓN, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LAS ACTIVIDADES
QUE FACILITAN LA CORRUPCIÓN Y CONTRAVIENEN LA CONVENCIÓN

1. El presente documento ha sido presentado por la Unión Europea y Senegal.
2. El vínculo entre el comercio ilegal de especies silvestres y la corrupción ha sido reconocido a nivel internacional en varias resoluciones y declaraciones. En su primer período de sesiones del 27 de junio de 2014, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó una resolución sobre el comercio ilícito de fauna y flora silvestres, haciendo un llamamiento a los gobiernos para que "promuevan y pongan en práctica políticas de tolerancia cero hacia toda actividad ilícita, incluida la corrupción asociada con el comercio ilícito de fauna y flora silvestres". En julio de 2015, la Resolución 69/314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres exhortó a sus Estados Miembros a "prohibir, prevenir y combatir toda forma de corrupción que facilite el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres y de productos derivados de estas". La Declaración de Londres sobre el Comercio Ilegal en Materia de Fauna y Flora Silvestres de febrero de 2014 señalaba que "la actividad delictiva y la corrupción asociada con el tráfico limita las posibilidades de inversiones y desarrollo sostenibles que son necesarias en las nuevas actividades y empresas" y en la Conferencia de revisión del progreso logrado celebrada en Kasane (Botswana), en marzo de 2015, los gobiernos reafirmaron su "tolerancia cero hacia la corrupción"
3. Como se describe en varios informes recientes¹, la corrupción puede tener lugar en cada una de las etapas de la cadena comercial, desde la caza furtiva, la tala y la pesca ilegal, el transporte de los bienes obtenidos a través de la caza furtiva o de extracciones ilegales, la transformación y la exportación, hasta la emisión, inspección y aceptación de la documentación (como, por ejemplo, los permisos CITES de exportación e importación), incluyendo la venta de productos ilícitos de fauna y flora silvestres y el blanqueo de los beneficios derivados de la misma. La corrupción obstaculiza los intentos de detener y enjuiciar a los que participan en los delitos contra la vida silvestre a través, por ejemplo, del soborno o la coerción de los investigadores, la policía, los fiscales o los jueces. Son varios los factores que contribuyen a que prevalezca un clima en el que la corrupción pueda prosperar, en particular en relación con los delitos contra la vida silvestre. Éstos incluyen la falta de transparencia y la falta de mecanismos de rendición de cuentas; la falta de elementos de disuasión eficaces; el hecho de que las legislaciones y normativas son complejas, ambiguas, confusas o contradictorias; la existencia de conflictos de intereses;

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

¹ Véase, por ejemplo, "Corruption, environment and the United Nations Convention against corruption", UNODC, febrero de 2012; "Wildlife crime and corruption", U4 Expert answer coordinado por Transparency International, 2013 (disponible en http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/367_Wildlife_Crimes_and_Corruption.pdf); Lawson, K., and Vines. A. (2014) Global impacts of the illegal wildlife trade: the costs of crime, insecurity and institutional erosion. Chatham House, London (disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0214Wildlife.pdf>); The role of corruption in Wildlife and Forest Crime, Environmental Investigation Agency, 2015 <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://eia-international.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Corruption-in-Wildlife-Forest-Crime-FINAL.pdf>.

la falta de una concienciación, educación y formación adecuadas; los salarios poco elevados o irregulares; y la percepción de que ciertas formas de comportamientos corruptos constituyen delitos "sin víctimas" o no tienen consecuencias graves. La corrupción puede facilitar muchos de los delitos a lo largo de la ruta del comercio ilegal de vida silvestre, desde la caza furtiva (por ejemplo, los pagos ilegales para obtener licencias de caza, el soborno de los oficiales de las patrullas forestales), hasta el tráfico (por ejemplo, el soborno de los funcionarios de aduanas, los pagos ilegales para obtener certificados de exportación, etc.), pasando por las instancias de aplicación de la ley (por ejemplo, el soborno de los funcionarios de policía y los fiscales para evitar las investigaciones; los pagos ilegales para manipular las decisiones de los tribunales). Además, la corrupción y los marcos normativos débiles ofrecen diversas oportunidades para que las organizaciones de la delincuencia organizada blanqueen los beneficios derivados de estos delitos.

4. Por consiguiente, la adopción de medidas para prohibir, prevenir, detectar y combatir las actividades realizadas en violación de la convención que facilitan la corrupción constituye una parte esencial de la lucha eficaz contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres y representa también una importante contribución para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible que incluyen metas específicas con relación al comercio ilegal de especies silvestres (15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de fauna y flora y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres) y a la corrupción (16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas).
5. Tanto a nivel internacional como regional, existen diferentes acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes en virtud de los cuales las Partes deben adoptar medidas anticorrupción específicas. A nivel mundial, tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) incluyen obligaciones jurídicas en este sentido. Todos estos acuerdos constituyen instrumentos generales importantes que, sin embargo, no tienen un enfoque sectorial específico. Además, no todas las Partes en la CITES han ratificado dichas Convenciones. Por consiguiente, es importante que las Partes en la CITES, como principal convención internacional para la regulación del comercio de fauna y flora silvestres, reconozcan la estrecha relación entre la corrupción y el comercio ilegal de especies silvestres y expresen su compromiso de prohibir, prevenir, detectar y combatir la corrupción.
6. También resulta importante recalcar la importancia de las medidas con relación a la formación de las autoridades pertinentes y la elaboración de estrategias anticorrupción respecto del comercio de vida silvestre a nivel nacional, así como reconocer la asistencia que en este sentido prestan muchas organizaciones y más específicamente, las que integran el ICCWC.
7. La Secretaría de la CITES desempeña un papel fundamental señalando los casos pertinentes a la atención de las Partes concernidas y, si es necesario, del Comité Permanente de manera que éste último pueda adoptar medidas adecuadas de acuerdo con lo previsto en la Resolución Conf. 14.3.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La cuestión de la corrupción se aborda también en el documento CoP17 Doc. 25 sobre *Cuestiones de observancia*. Varias especies incluidas en los Apéndices de la CITES son artículos de alto valor y objetivos de grupos de delincuencia organizada, y es cada vez más importante que las Partes velen por que haya medidas adecuadas vigentes para prevenir, identificar y abordar la corrupción.
- B. El informe sobre los delitos contra la vida silvestre en el mundo (*World Wildlife Crime Report*)² preparado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el apoyo del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC) (véase el documento CoP17 Doc. 14.2. sobre el ICCWC), también hace hincapié en la importancia de aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción.
- C. En la SC66, el Comité Permanente acordó presentar a la CoP17 un proyecto de decisión pidiendo al ICCWC que, con sujeción a la disponibilidad de financiación externa, desarrolle orientaciones que puedan ser utilizadas para promover políticas de integridad adecuadas, y para ayudar a las Partes a reducir los

² https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/World_Wildlife_Crime_Report_2016_final.pdf.

riesgos de corrupción en la cadena comercial en el caso de los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES. Este proyecto de decisión se presenta en el Anexo 1 del documento CoP17 Doc. 25 (véase el párrafo a) del proyecto de decisión 17.A).

- D. La Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes adopte el proyecto de resolución que figura en el Anexo del presente documento, que contribuirá a fortalecer las medidas aplicadas por las Partes para combatir la corrupción. El proyecto de resolución que figura en el Anexo del presente documento se complementará con los proyectos de decisión que se presentan en el Anexo 1 del documento CoP17 Doc. 25.
- E. Las tareas encomendadas a la Secretaría en el párrafo 13 del proyecto de resolución se pueden incluir en el programa de trabajo ordinario de la Secretaría.
- F. Las tareas encomendadas al Comité Permanente en el párrafo 14 del proyecto de resolución pueden requerir que se les dedique tiempo durante sus reuniones. No obstante, la Secretaría considera que la labor puede incluirse en el programa de trabajo ordinario del Comité.
- G. El proyecto de resolución que se presenta en el Anexo del presente documento podría perfeccionarse con algunos cambios menores en la redacción. En particular, se deben indicar las palabras completas de todas las siglas la primera vez que aparecen.
- H. Además, la Secretaría señala que en el nuevo informe de aplicación de la CITES (anteriormente conocido como informe bienal), disponible como Notificación a las Partes No. 2016/006³, se solicita a las Partes que informen si disponen de disposiciones legislativas que puedan aplicarse a la investigación, el enjuiciamiento y/o la sanción de delitos contra la CITES relacionados con la corrupción y, en caso afirmativo, que indiquen cuántas veces se han aplicado dichas disposiciones durante el período que abarca el informe. La Secretaría considera que dicha información debería ser suficiente y recomienda que se suprima el párrafo 12, dado que solicita información que va más allá de lo que se solicita en el nuevo informe de aplicación de la CITES. La Secretaría considera que, en la práctica, también podría resultar difícil suministrar la información adicional que se solicita en el párrafo 12 y que esta disposición aumentaría la carga de presentación de informes de las Partes.

³ <https://cites.org/sites/default/files/notif/S-Notif-2016-006.pdf>.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

PROHIBICIÓN, PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y COMBATE DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN VIOLACIÓN DE LA CONVENCIÓN QUE FACILITAN LA CORRUPCIÓN

CONSCIENTE de que la corrupción puede contribuir significativamente a que se realicen actividades en violación de la Convención en todos los puntos de la cadena comercial, tanto en los países de origen y de tránsito como en los que tiene lugar el comercio;

RECONOCIENDO el alto nivel de participación de los grupos y redes de la delincuencia organizada en las violaciones de la Convención, utilizando frecuentemente prácticas corruptas a fin de facilitar los delitos contra la vida silvestre y frustrar los esfuerzos de aplicación de la ley para combatir los delitos contra la fauna y flora silvestres;

RECORDANDO la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se adopta el documento final de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, titulado "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", que incluye metas específicas relacionadas con la adopción de medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies de fauna y flora silvestres (15.7) y para reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas (16.5);

RECORDANDO ADEMÁS la Resolución 69/80 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que exhorta a los Estados Miembros a prohibir, prevenir y combatir toda forma de corrupción que facilite el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres y de productos derivados de ésta y reafirma que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción constituye una herramienta eficaz y es parte importante del marco jurídico de cooperación internacional en la lucha contra el tráfico ilícito de especies amenazadas de fauna y flora silvestres;

RECORDANDO que los Artículos II y VIII de la Convención estipulan que las Partes no permitirán el comercio en especímenes de especies incluidas en los Apéndices, excepto de acuerdo con las disposiciones de la Convención y adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de dichas disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas, con inclusión de medidas para penalizar el comercio de tales especímenes;

RECORDANDO ADEMÁS la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP16) sobre Observancia y aplicación y en particular la recomendación c) bajo "En lo que respecta al cumplimiento, el control y la cooperación" de que las Partes que aún no sean signatarias de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Transnacional Organizada y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, o que no las hayan ratificado aún, estudien la posibilidad de hacerlo;

RECONOCIENDO que 15 de las 182 Partes en la CITES todavía no son Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;

RECORDANDO que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada estipulan que las Partes deberán penalizar la corrupción y varios delitos conexos;

RECONOCIENDO que los esfuerzos de aplicación de la ley por sí solos no son suficientes para poner fin a la corrupción en el sector de la vida silvestre y TOMANDO NOTA en este contexto de que el Artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción estipula que cada Estado Parte deberá adoptar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción y que el Artículo 7 estipula que cada Estado Parte deberá procurar adoptar, mantener y fortalecer sistemas de servicio público que fomenten una remuneración adecuada y programas de formación y capacitación de los funcionarios públicos que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto de sus funciones;

TOMANDO NOTA ADEMÁS de que el Artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce la necesidad de prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales;

TOMANDO NOTA ASIMISMO de que el Artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce la importancia de fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público en la prevención y la lucha contra la corrupción y de sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa;

OBSERVANDO que el Proyecto de legislación nacional CITES alienta a las Partes a que consideren hacer responsables a los funcionarios gubernamentales por las violaciones a la Convención o a la legislación nacional pertinente, lo cual incluye considerar como delito el que un funcionario de observancia acepte cualquier pago personal no autorizado u otra forma de compensación personal;

ACOGIENDO CON AGRADO los esfuerzos que están realizando muchas Partes en la CITES, el sistema de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales tales como INTERPOL, el Banco Mundial, la OMA, la OCDE, así como organizaciones no gubernamentales a fin de prevenir, detectar y combatir la corrupción;

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN la labor del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC) y observando que la corrupción es un problema identificado específicamente en la Carta de Entendimiento a través de la cual se estableció el Consorcio y abordado también en el Conjunto de Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques del ICCWC;

RECORDANDO la Resolución Conf. 14.3 sobre Procedimientos para el cumplimiento de la CITES.

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCIÓN

HACE HINCAPIÉ en que si no se consigue prohibir, prevenir y combatir la corrupción relacionada con la aplicación u observancia de la CITES la eficacia de la Convención se vería considerablemente debilitada;

INSTA por consiguiente a todas las Partes a adoptar medidas para prohibir, prevenir, detectar y combatir los casos de corrupción y a garantizar que cualquier práctica corrupta relacionada con la administración, regulación, aplicación u observancia de la CITES sea penalizada como delito con sanciones adecuadas en el marco de la legislación nacional;

REITERA su llamamiento a todas las Partes que aún no han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional a que así lo hagan e INSTA a todas las Partes en ambas Convenciones a que apliquen plenamente sus disposiciones;

ALIENTA a las Partes, y especialmente a las Autoridades Administrativas CITES, a que trabajen en estrecha colaboración con las comisiones nacionales anticorrupción y organismos semejantes, los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, las autoridades judiciales, así como las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, en la concepción y aplicación de políticas para la integridad, las cuales pueden incluir también iniciativas de disuasión tales como declaraciones de misión, códigos de conducta y programas de "lanzamiento de alertas", tomando en cuenta las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;

ALIENTA a todas las Partes a que continúen estableciendo y manteniendo Autoridades CITES y autoridades responsables de la administración, regulación y aplicación de la Convención adecuadamente remuneradas, formadas y equipadas;

ALIENTA ADEMÁS a las Partes a velar por que los organismos nacionales responsables de la observancia de la CITES recurran a los materiales de orientación y formación preparados por entidades tales como INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas, y aprovechen las oportunidades de fomento de capacidad que ofrecen dichas entidades para prevenir cualquier comportamiento o práctica corrupta por parte de su personal;

INSTA a las Partes a garantizar que los organismos responsables de la administración y regulación de la CITES, en particular en relación con la emisión, inspección y aprobación de permisos y certificados, y la inspección y liberación de los envíos autorizados por dichos documentos, establezcan medidas que sirvan como elemento de disuasión y que contribuyan a detectar las prácticas corruptas;

INSTA ADEMÁS a las Partes a que presten particular atención a la corrupción asociada con los regalos de empresa o con la aceptación de especies incluidas en los Apéndices de la CITES o productos realizados con ellas y que adopten políticas de tolerancia cero respecto de dichas prácticas;

EXHORTA a las Partes, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales, así como a la comunidad de donantes, según proceda, a que proporcionen, previa solicitud, fondos y asesoramiento para facilitar la adopción de medidas anticorrupción, proporcionando, entre otras cosas, formaciones y materiales al respecto para así garantizar que todo el personal responsable de la administración, aplicación y observancia de la Convención esté adecuadamente formado y equipado y sea capaz de responder a la corrupción;

RECOMIENDA que el Consorcio Internacional de Lucha contra el Delito de Vida Silvestre continúe incorporando esfuerzos anticorrupción en sus actividades, incluidas las actuaciones relacionadas con el blanqueo de dinero y el decomiso y la recuperación de activos;

RECOMIENDA ADEMÁS que las Redes de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre regionales y subregionales incorporen las actividades anticorrupción en sus planes de trabajo y en sus actuaciones, si todavía no lo han hecho;

PIDE a todas las Partes que informen con relación a las actividades que realizan para combatir la corrupción relacionada con la aplicación u observancia de la CITES, y con relación a cualquier caso de corrupción del que tengan conocimiento y al que hayan respondido en los informes de aplicación que deben ser presentados de conformidad con el párrafo 7 (b) del Artículo VIII;

PIDE a la Secretaría que:

- a) continúe informado a las autoridades nacionales o a las entidades intergubernamentales pertinentes sobre las alegaciones fiables de prácticas corruptas o sobre el resultado de sus propias investigaciones que hayan arrojado sospechas fiables de corrupción y
- b) que incluya la información pertinente sobre dichos casos y los resultados de sus investigaciones en su informe sobre cuestiones de observancia para cada una de las reuniones del Comité Permanente y cada una de las reuniones ordinarias de Conferencia de las Partes, incluyendo los detalles de cualquier actividad anticorrupción emprendida por la Secretaría conjuntamente con sus actividades en aplicación del Artículo XIII de la Convención;

PIDE al Comité Permanente que tome nota de los casos de corrupción que afecten la aplicación u observancia de la Convención y, según proceda, formule recomendaciones dirigidas a las Partes concernidas y a la Conferencia de las Partes con relación a los medios para combatir la corrupción más eficazmente, a la vez que considera también medidas posibles que el propio Comité podría adoptar en el marco de la Resolución Conf. 14.3.