

El tráfico de especies como un caso paradigmático de corrupción transnacional: potenciales aportaciones del control externo gubernamental

**Grupo de Trabajo
Especializado en
la Lucha contra
la Corrupción
Transnacional**

Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT)

Dr. Pablo Celi de la Torre

Contralor General del Estado de la República de Ecuador

Presidente del GTCT

Miembros plenos:

Lic. Jesús Rodríguez , Presidente de la Auditoría General de la Nación de Argentina

Dr. Henry Lucas Ara Pérez, Contralor General del Estado Plurinacional de Bolivia

Ministra Ana Lúcia Arraes de Alencar, Presidenta del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Dr. Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República de Chile

Dr. Carlos Felipe Córdoba Larrarte, Contralor General de la República de Colombia

Lic. Gladys María Bejerano Portela, Contralora General de la República de Cuba

Dr. Pablo Celi de la Torre, **Contralor General del Estado de la República del Ecuador, Presidencia**

Lic. Roberto Antonio Anzora, Presidente de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador

Dr. Edwin Humberto Salazar Jerez, Contralor General de Cuentas de la República de Guatemala

Magistrado Ricardo Rodríguez, Presidente del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación de México

Lic. Gerardo F. Solís Díaz, Contralor General de la República de Panamá

Dr. Camilo Daniel Benítez Aldana, Contralor General de la República de Paraguay

Econ. Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República del Perú

Miembros asociados:

Consejero Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Santa Catarina

Consejero Antonio Cristovão Correia de Messias, Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Acre

Doctor Eduardo Benjamín Grinberg, Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

El tráfico de especies como un caso paradigmático de corrupción transnacional: potenciales aportaciones del control externo gubernamental

**Grupo de Trabajo
Especializado en
la Lucha contra
la Corrupción
Transnacional**

Marzo 2021

© Copyright 2021, OLACEFS

Impreso en Brasil

Los conceptos y opiniones expresados en las obras doctrinales son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se permite la reproducción de esta publicación, en parte o en su totalidad, sin cambiar el contenido, siempre y cuando sea mencionada la fuente y no haya objetivo comercial alguno.

www.olacefs.com

Esta publicación y el estudio que le precedió tuvieron el apoyo de la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el contexto del proyecto regional Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental, implementado en alianza con el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

FICHA CATALOGRÁFICA

Consultor

Roberto José Domínguez Moro

Editores

Equipo técnico en la Contraloría General del Estado del Ecuador, Presidencia del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional de la OLACEFS

- Alberto Antuan Barquet Guillen, María Isabel Vásquez Paredes, María Gabriela Mesías y Lisette María Villacrés García

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

- Christiane Holvorcem, Erwin Alberto Ramírez Gutiérrez

* Los resultados de la consultoría de uso interno elaborada por María de los Ángeles Barrionuevo fueron fundamentales para el desarrollo de esta publicación. Para mayor información sobre este trabajo, le invitamos a consultar el Webinar de la OLACEFS denominado “El Rol de las EFS en el Tráfico Ilícito de Flora y Fauna Silvestre”, organizado y realizado el 19 de agosto de 2020 por la Presidencia del GTCT, junto a la IUCN, UNODC y GIZ, y disponible en el Canal YouTube de la OLACEFS en <https://www.youtube.com/watch?v=0vuBkM2CjFY>”.

Presentación

Desde su constitución, los miembros del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) consideraron relevante volcar sus primeros esfuerzos de investigación en el ámbito de delitos ambientales; partiendo de una exploración más profunda respecto al comercio ilegal de especies. De esa forma, con esta línea de investigación se reconoce la trayectoria por parte de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH en materia de control gubernamental de los recursos naturales; a la vez que se insta a indagar más en el nexo de dicho ámbito con la corrupción transnacional.

En vista de lo anterior, se efectuó desde marzo hasta agosto de 2020, una consultoría para identificar el estado del tráfico ilícito de flora y fauna silvestre en América Latina y el Caribe y las formas de mitigar la corrupción relacionada al mismo. A partir de este ejercicio académico se obtuvo tres informes técnicos que revelaron los actores y organizaciones de interés, las buenas prácticas internacionales y una aproximación a las rutas y principales especies traficadas. Asimismo, se exploró de forma transversal el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para prevenir el comercio ilícito de especies.

Cabe indicar que los puntos más significativos de la consultoría fueron expuestos en un webinar organizado el 19 de agosto de 2020, que reunió a 500 asistentes de la comunidad OLACEFS; y en donde, participaron distinguidos representantes de la Oficina de Naciones Uni-

das contra la Droga y el Delito (UNODC) y de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Posterior al análisis de los resultados con las partes interesadas involucradas, la Presidencia y miembros del GTCT, así como la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH resolvieron realizar un nuevo documento que sistematice los hallazgos de la referida consultoría; y que detalle de forma más explícita los aportes del control gubernamental a la reducción de la corrupción que facilita el tráfico ilegal de especies.

Con eso en mente, a continuación, se presentan los resultados de una segunda investigación que expone las prácticas internacionales de lucha contra el comercio ilícito de flora y fauna, que indaga en el reconocimiento de este delito ambiental como un área de interés del control gubernamental, que establece los potenciales enfoques y acciones para abordar este nuevo ámbito y que finalmente, vislumbra desafíos para las Entidades de Fiscalización Superior.

Invitamos a los lectores a tomar esta publicación como un punto de partida y un ejercicio reflexivo en torno a los aportes del control gubernamental en ámbitos menos explorados en el marco de los delitos ambientales.

Dr. Pablo Celi de la Torre
Contralor General del Estado de
la República del Ecuador
Presidente del GTCT

Mensaje de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)



Antes percibidos como una amenaza emergente, los delitos contra la vida silvestre, los bosques y los relacionados con la pesca han evolucionado para convertirse en una de las actividades criminales transnacionales más serias y lucrativas, después del tráfico de drogas y de seres humanos¹. Por ende, la lucha contra estos delitos requiere de respuestas firmes, holísticas y coordinadas entre el sector público, la sociedad civil, la academia, el sector privado y la comunidad internacional.

Al abordar esta problemática, UNODC se nutre de su papel, experiencia y pericia como guardiana de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

En ese marco, a través del Programa Global para Combatir Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques, UNODC brinda asistencia técnica a los Estados Miembros, para desarrollar estrategias de prevención, fortalecer la respuesta de justicia penal a los delitos contra la vida, los bosques y los relacionados a la pesca, mejorar la coordinación interinstitucional, fortalecer las capacidades técnicas sobre procesos de investigación y enjuiciamiento, y fomentar la cooperación internacional para afrontar estos delitos.

En Latinoamérica, el Programa Global implementa actividades en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, y asimismo, promueve

la cooperación a nivel regional, junto con los socios del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC). De esta manera, se viene estableciendo la estructura para poner en marcha la Red Sudamericana de Observancia y Aplicación de la Normativa de Vida Silvestre (SudWEN).

Bajo un esquema que promueve el trabajo conjunto y el empoderamiento de las autoridades nacionales, el Programa Global apoya la planificación, desarrollo e implementación de herramientas técnicas diseñadas 'por las autoridades para las autoridades'. Para ello, se ha propuesto promover la creación de Grupos de Trabajo Interinstitucional, en los que confluyan de manera voluntaria, todos los interesados en hacer frente a los delitos contra la vida silvestre, los bosques, y los relacionados con la pesca.

Con el apoyo del Programa Global y sus socios - las autoridades nacionales, Sociedad Civil, Academia y la Comunidad Internacional- estos Grupos de Trabajo son los llamados a gestar, no solo acciones conjuntas y consensuadas para combatir los delitos contra la vida silvestre, los bosques y los relacionados a la pesca, sino también para enfrentar otros afines, como los delitos económicos (fraude, falsificación, evasión de impuestos y flujos financieros ilícitos).

En este sentido, es importante resaltar que la corrupción ataca el núcleo de los esfuerzos por combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques, facilitando al tráfico ilícito en cada etapa de la cadena de valor. Bajo este contexto UNODC pone a disposición de los Estados Miembros una amplia gama de guías técnicas enfocadas en la gestión de riesgos, permitiendo su identificación, evaluación y mitigación.

1. Para estadísticas y data sobre delitos ambientales, ver UNODC, World Wildlife Crime Report (2016)

Prefacio

Dada la relevancia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la prevención, detección oportuna y combate a la corrupción, así como con el objetivo de potenciar sus capacidades además de diseminar el valor y beneficio de su contribución, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) promueve el intercambio de conocimientos entre las EFS de la región, incentiva la cooperación técnica entre sus miembros y con partes interesadas externas, contribuye al desarrollo de herramientas y metodologías de auditoría innovadoras, y fomenta la ejecución de iniciativas regionales para fortalecer la transparencia y la integridad tanto al interior de las EFS como del sector público.

Con la creación en abril de 2019 del Grupo de Trabajo especializado en Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT), la OLACEFS abre un nuevo capítulo que permitirá articular, coordinar y consolidar las diversas iniciativas existentes (y a ser impulsadas) para prevenir, detectar y mitigar el impacto de los actos de corrupción, así como para coadyuvar a su investigación y sanción, en cumplimiento del Estado de Derecho.

En el marco de la implementación del Proyecto regional Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental, con apoyo de la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en colaboración con la OLACEFS, nos congratulamos por la colaboración con el Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT), encabe-

zado por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, particularmente por el desarrollo de una iniciativa de suma importancia regional: la incidencia de la corrupción en el tráfico ilícito de flora y fauna silvestre, así como el papel de las EFS para su prevención.

El tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestre constituye un serio crimen ambiental, el cual amenaza la biodiversidad en los países de origen, eleva el riesgo de extinción de estas especies, contribuye al deterioro de los servicios ecosistémicos, y perjudica adicionalmente a las poblaciones que dependen de la vida silvestre para su sustento. Además, este tráfico ilícito es explotado por las redes del crimen organizado en los niveles local, nacional y transnacional, las cuales conectan los países de origen con los países consumidores, donde las especies traficadas son empleadas en la medicina tradicional y en la producción de bienes de consumo, son utilizadas como alimentos, o incluso se tornan mascotas. Se estima (GEF, 2019) que el tráfico ilícito de especies tiene un volumen de negocio anual entre US\$ 7.000 y US\$ 23.000 millones, lo que la convierte en altamente lucrativa; sin embargo, todavía presenta un nivel bajo de sanción para aquellos que cometen estos delitos.

La problemática cobra especial relevancia en los países de América Latina y el Caribe, debido a la riqueza de su biodiversidad. Contribuyen negativamente a propiciar esta situación la pobreza, que frecuentemente aflige muchas comunidades locales, así como las debilidades en el funcionamiento de las instituciones que deberían cohibir este tipo de crimen, lo que esti-

mula la corrupción de funcionarios encargados de la fiscalización del comercio transfronterizo, de la emisión de permisos de exportación de especies silvestres, entre otros. Esto permite que el tráfico ilícito de especies se integre a las otras actividades ilegales del crimen organizado, tales como el blanqueo de capitales, la evasión fiscal, así como el tráfico de drogas, armas y personas. En los últimos años, los países de la región se están concienciando sobre la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado en la lucha contra el tráfico ilícito de vida silvestre, habiendo incluso firmado acuerdos sobre este tema, como la Declaración de Lima (2019). En este contexto, se evidencia la relevancia crucial del papel de la OLACEFS, del GTCT y de las EFS de la región en la mejora de los procesos de control y prevención de la corrupción de los agentes públicos, de manera tal que se desincentive el tráfico ilícito de especies silvestres, así como las otras actividades del crimen organizado que se benefician de esta corrupción.

Dicho lo anterior, la importancia de esta iniciativa está a la vista, como se relata en esta publicación, lo que incluye otros resultados tales como el estrechamiento de la colaboración con actores relevantes como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), así como con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Por ello, se prevé dar seguimiento y contribuir a la colaboración técnica del GTCT con estas instancias y otras partes interesadas para promover la reducción de espacios para la comisión de delitos que atenten contra la preservación de la biodiversidad.

Es fundamental contribuir a la reconciliación del progreso económico mundial con la justicia social y la conservación de los recursos naturales. Esto incluye asegurar que nadie se quede atrás, en línea con uno de los principios de la

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como contribuir a la consecución de acuerdos internacionales como las Metas de Aichi del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). De esta forma, la prevención y mitigación de la comisión de delitos ambientales es considerado una línea de trabajo relevante para la GIZ en el marco de este proyecto regional (por encargo del BMZ) toda vez que el tráfico de especies silvestres, la pesca ilegal y el comercio ilícito de madera socavan el desarrollo sostenible, propician conflictos sociales por los escasos recursos naturales, degradan el ambiente y afectan con mayor proporción a las poblaciones vulnerables.

Por lo antes dicho, la colaboración con la OLACEFS, por medio del GTCT y de sus miembros, así como de otras instancias de la Organización, se considera relevante puesto que su función fiscalizadora contribuye, en línea con la Resolución A/69/228 de las Naciones Unidas (diciembre de 2014), a fomentar la rendición de cuentas y la gobernanza, lo que favorece el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. En particular, destaca el trabajo conjunto para contribuir a la prevención de la corrupción y a promover entidades transparentes y que rinden cuentas, en línea con lo dispuesto en el ODS 16 de la Agenda 2030.

Erwin Alberto Ramírez Gutiérrez, Director
Christiane Holvorcem, Asesora Técnica Senior

Proyecto regional Fortalecimiento del Control
Externo en el Área Ambiental
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Contenidos

Presentación.....	05
Mensaje de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).....	06
Prefacio	07
Introducción.....	10
1. ¿Cuál ha sido la práctica internacional en la lucha contra el tráfico ilegal de especies?	14
2. ¿Por qué el tráfico de especies es un área de interés del control externo gubernamental?	21
3. Desde la perspectiva del control externo gubernamental, ¿qué enfoque sería recomendable adoptar para la atención de este problema?.....	26
4. ¿Qué desafíos tendría que enfrentar la implementación de este tipo de acciones a nivel regional?	31
5. Estudio de caso: comercio a gran escala de madera de especies en peligro de extinción en Brasil	36
Agradecimientos.....	39
Listado de Acrónimos	40
Glosario	41
Referencias.....	44

Introducción

Los incrementos poblacionales, la creciente demanda de espacios para la actividad agrícola, los procesos acelerados de urbanización, y la explotación intensiva de recursos, entre otros factores económicos y sociales, han generado condiciones que, al paso de las décadas, han colocado a la sociedad ante una disyuntiva: o se asume – de manera colectiva y más allá de las fronteras nacionales – la responsabilidad de protección al medio ambiente; o, se tendrá que enfrentar, en el corto y mediano plazo, las consecuencias del deterioro al que se ha sometido al planeta, patente en el calentamiento global, la desertificación, la pérdida de cuerpos acuíferos, la contaminación atmosférica y la extinción de especies.

Podría argüirse que la afectación a la naturaleza es un costo inherente al desarrollo social y al crecimiento económico, y que existen alternativas prácticas para que este uso de los recursos pueda hacerse de manera ordenada, científica y sostenible. Sin embargo, es necesario puntualizar que una parte significativa y totalmente prescindible de este menoscabo, no obedece exclusivamente a actividades de orden productivo – sujetas a la supervisión gubernamental, sancionadas por el escrutinio público y, por lo tanto, susceptibles de ser mejoradas –, sino más bien a actos irregulares o violatorios de la ley: un ejemplo de ello es el tráfico de especies.

La explotación y compraventa de determinadas especies de fauna y flora – que en muchos casos enfrentan serios riesgos en cuanto a su supervivencia o están abiertamente en vías de

extinción –, son cometidas a través de estructuras y redes clandestinas en las que participan actores públicos y privados. Estas redes se orientan a nichos de mercado – tanto nacionales como internacionales – con elevado poder adquisitivo, satisfacen esencialmente una demanda suntuaria, y se mantienen al margen del control estatal incurriendo en distintas formas de corrupción.

El impacto acumulado de este tipo de actividades constituye una seria amenaza a la existencia no solo de especies individuales, sino de las biotas de las que forman parte, con un agravante más: si estos procesos culminan con la extinción de una especie vegetal o animal el daño es exponencial e irreversible (Rivera-Olarte, 2016). Este escenario revela una seria afectación a los activos naturales de los Estados, que pone en peligro el futuro de las nuevas generaciones. Es por ello que las autoridades pertinentes deben poner en marcha controles que, a la par que fomentan la conservación, eviten o desincentiven el tráfico ilegal de especies.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) han sido reconocidas como instituciones promotoras de la rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la administración pública, y que contribuyen a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente² – (Resolución 69/228 de la Asamblea General, 2015). Éstas, de forma conjunta a otras instancias competentes de las naciones

2. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/SP_un_resol_69_228.pdf

de América Latina y el Caribe, deben aunar esfuerzos para combatir este problema de vastas dimensiones, dado que dicho espacio geográfico se caracteriza por poseer una de las mayores riquezas en materia de diversidad biológica del mundo.

Esta riqueza constituye, sin duda, uno de los activos más importantes de los países de la región: su correcta administración representa no sólo la oportunidad de acceder a un modelo de desarrollo incluyente y sostenible, sino un deber ético ante el resto de la humanidad, dado que su conservación es indispensable para mantener el equilibrio ecológico del planeta.

La revisión de la gestión gubernamental de los recursos públicos – incluyendo los activos ambientales – forma parte de las atribuciones del control externo gubernamental, y representa un espacio donde puede ofrecer importantes aportaciones. Los activos ambientales corresponden al territorio o espacios físicos que sustentan ecosistemas específicos y que ofrecen bienes y servicios ambientales; pese a que su tasación en un valor monetario es compleja y controversial – por ser considerada por algunos analistas como un paso previo a su privatización (Aznar & Estruch, 2012) –, reconocer que forman parte del patrimonio nacional contribuirá a generar un nivel de conciencia respecto a la responsabilidad de su conservación, así como a las consecuencias trans-generacionales de su destrucción (Aznar, Guijarro & Moreno, 2007).

El problema de la conservación de la biodiversidad no es nuevo; existe un número importante de organizaciones tanto gubernamentales como privadas que han dedicado sus esfuerzos a visibilizar, ante las autoridades y la opinión pública, la existencia de problemas y situaciones críticas derivadas de la sobreexplotación y el mal uso de los recursos de la biósfera. Asimismo, estos grupos se dedican a monitorear y

dar seguimiento a las acciones que afectan al entorno y a plantear alternativas o soluciones técnicas a los problemas que ponen en peligro la supervivencia de las especies.

Actores como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (*The International Consortium on Combating Wildlife Crime, ICCWC*), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Fondo Mundial para la Naturaleza (*World Wide Fund for Nature, WWF*) y el Fondo Internacional para el Bienestar de los Animales (*International Fund for Animal Welfare, IFAW*), entre muchos otros, ofrecen apoyo técnico, acceso a información, bancos de datos y herramientas especializadas para atender estas cuestiones. Estas organizaciones apuntan principalmente a mejorar el accionar de las autoridades ambientales y/o a potenciar la implementación de las penas por el perjuicio a la naturaleza/activos del Estado. No obstante, no necesariamente involucran o reconocen la gestión que podrían tener los órganos externos de control gubernamental en estas temáticas.

En ese contexto, las EFS han constituido espacios de actuación internacional y regional orientados a fortalecer el control ambiental, evidentes en la creación y operación del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (*Working Group on Environmental Audit, WGEA*) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*) y la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA) en el seno de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Particularmente, en el tema de tráfico de especies, existe un elemento que obliga a las EFS a

no permanecer al margen, sino a involucrarse de manera decidida: la presencia de la corrupción como uno de los elementos centrales de este ilícito.

Es por ello que para este documento se ha determinado dar continuidad a los esfuerzos realizados por el Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) de la OLACEFS – encabezado por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador e integrado por catorce EFS miembros plenos y tres asociados³ – con el apoyo de la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el contexto de implementación del proyecto regional para el Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental⁴, para abordar el nexo del tráfico de especies con la comisión de actos de corrupción; y cómo las EFS podrían contribuir en dicho ámbito.

Estas labores conjuntas se tradujeron, a mediados de 2020, y por medio de la realización de una consultoría⁵ especializada en esta temática, en la integración de tres documentos: “Aproximación a la Identificación de Rutas de Tráfico Ilegal de Especies de Flora y Fauna Silvestre en América Latina y el Caribe”; “Mapeo de Stakeholders” y “Mapeo de Iniciativas que Promueven un Comercio Sostenible de Especies”.

Dichos estudios resultaron de gran relevancia para la elaboración del presente texto, que sostiene la necesidad de implementar un enfoque multisectorial y regional que permita la colaboración efectiva de las EFS de América Latina y el Caribe con los actores relevantes y partes interesadas para potenciar el control del uso de los activos ambientales – en este caso, las especies de vida silvestre – , con el objetivo de abatir la incidencia de la corrupción y cerrar espacios a la comisión de acciones ilegales.

Este planteamiento se basa en la respuesta a cuatro preguntas:

- ¿Cuál ha sido la práctica internacional en la lucha contra el tráfico ilegal de especies?
- ¿Por qué el tráfico de especies es un área del interés del control externo gubernamental?
- Desde la perspectiva del control externo gubernamental, ¿qué enfoque sería recomendable adoptar para la atención de este problema?
- ¿Qué desafíos tendría que enfrentar la implementación de este tipo de acciones a nivel regional?

3. EFS miembros plenos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador (Presidencia), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Mayor información está disponible en: <https://www.olacefs.com/grupo-de-trabajo-especializado-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-transnacional-de-la-olacefs/>

4. Proyecto regional implementado –en el periodo enero 2016 a abril 2021– como una alianza entre la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Micrositio: <https://www.giz.de/en/worldwide/75436.html> Video en español: <https://www.youtube.com/watch?v=BM6G1cNuMYw>

5. A cargo de la Dra. María de los Ángeles Barrionuevo.



1 ¿Cuál ha sido la práctica internacional en la lucha contra el tráfico ilegal de especies?

El tema del tráfico de especies es emblemático de una situación que involucra a un elevado número de actores de distintos ámbitos y nacionalidades que se interrelacionan en cadenas económicas y comerciales complejas. Su funcionamiento depende de la práctica inadecuada de o la omisión de acciones en materia de control interno y externo por parte de las autoridades competentes, por ejemplo, las labores de investigación, vigilancia y sanción por parte de las autoridades gubernamentales en materia de protección de flora y fauna, la expedición de permisos y licencias de explotación de recursos silvícolas y forestales, las determinaciones de impacto ambiental, la conducción de estudios de riesgo, la concesión de permisos de exportación o la realización de controles aduaneros, por citar algunos. Estas omisiones se deben, en gran medida, a prácticas de corrupción. Además, es preciso tener presente que la acción de grupos delictivos, en ocasiones, obstaculiza la aplicación de la Ley al poner en riesgo la integridad de los funcionarios encargados de estas acciones.

Para poder caracterizar debidamente el tráfico ilegal de especies, es necesario entender que la utilización de los recursos naturales no es, *per se*, una práctica ilegal o que implique necesariamente una afectación de alto impacto al entorno natural, siempre y cuando se tomen en cuenta métodos sostenibles. Es por ello que en el Preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se menciona el compromiso de “proteger el planeta contra la degradación,

incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”⁶.

En efecto, cuando el aprovechamiento de las especies de flora y fauna se lleva a cabo de manera racional y ordenada, puede significar un renglón importante para el desarrollo económico de un país. Asimismo, la población que se dedica a la explotación legal de este tipo de recursos – usualmente en condiciones de pobreza – puede desarrollar, con el apoyo de las autoridades y otros grupos de interés, distintos esquemas de uso y comercialización sostenible, que permitan la conservación del entorno y no incidan negativamente en su gestión a largo plazo. Esto se reconoce en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)⁷ –instrumento ratificado por los Estados de los órganos de control que conforman el GTCT–.

En este sentido, los programas de reforestación, la autorización exclusiva de la captura de ejemplares de determinadas tallas, edades o características, la observancia de periodos de veda, la determinación de áreas de reserva, la fijación de cuotas máximas de extracción de determinados recursos, por citar algunos mecanismos, son ejemplos de una gestión responsable de un recurso natural que, en la medida en que sean aplicados con rigurosidad, permi-

6. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

7. <https://www.cites.org/esp/disc/text.php>

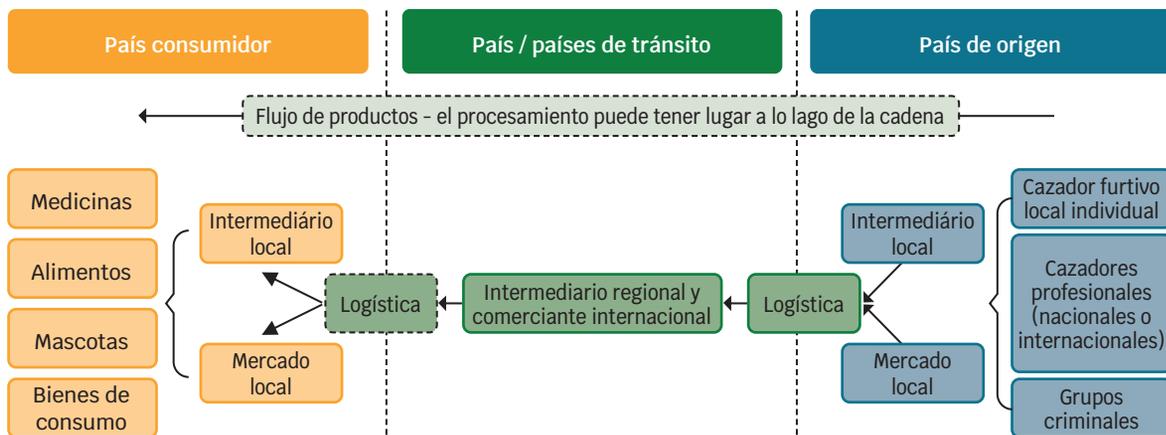
tirán una utilización sostenible a largo plazo de especies de flora y fauna.

Desde la óptica del control externo gubernamental, este uso se caracteriza por tratarse de actividades formales en las que la incidencia de la acción gubernamental – como el otorgamiento de permisos, la aplicación de medidas fiscales, la vigilancia de la explotación de índole comercial, el cumplimiento de normas fito y zoonosanitarias, por mencionar algunos ejemplos – puede ser evaluada debidamente a través de la práctica de auditorías de cumplimiento o de desempeño. Esto, con el objetivo de determinar el grado de aplicación y observancia de la normativa aplicable, o la eficiencia, eficacia y

economía de determinado programa gubernamental enfocado a lograr un mejor aprovechamiento de estos recursos. De esta manera, la aplicación de dichas medidas se traduce en una aportación relevante de la fiscalización superior a la protección del medio ambiente, así como a favorecer un desarrollo sostenible.

Ahora bien, la práctica de tráfico ilegal de especies se rige por parámetros diferentes, en tanto que implica un modo particular de relación entre los diversos actores y en ocasiones, debido a su carácter clandestino, solamente puede ser detectado por inferencia de la evidencia existente, o a partir de investigaciones puntuales.

Figura 1. La cadena de valor del tráfico de vida silvestre



Fuente: WWF/Dalberg (2012) p. 11.

Para entender este fenómeno es preciso hacer una caracterización general de sus distintas etapas. El tráfico ilegal de especies parte de la obtención del ejemplar de flora o fauna a través de la cacería, la recolección, la tala o la captura con el fin de ser comercializado. El acopio, preparación y traslado – tanto en el interior del país de origen como hacia el país de destino – de los ejemplares, repre-

senta otro eslabón de la cadena; a esta etapa sigue su venta al consumidor final. En el tránsito de la especie silvestre en cuestión intervienen distintos actores, tanto públicos como privados, que obtienen una ganancia en el proceso: el pago a quien explota directamente el recurso, los beneficios que perciben los intermediarios y el cohecho que reciben los distintos funcionarios involucra-

dos por realizar u omitir actos inherentes a sus cargos.

Es de notarse que las zonas de mayor riqueza biótica presentan, por lo general, una reducida densidad poblacional, así como la existencia de estructuras productivas tradicionales, que no permiten a los habitantes de esas localidades el acceso a un mínimo de satisfactores para atender sus necesidades, aún las más básicas, lo que puede abrir espacios a aquellos que deciden incurrir en este tipo de actividades. A este respecto, es posible distinguir acciones delictivas contra la vida silvestre de carácter de subsistencia – causados por carencia de satisfactores mínimos o de los medios para obtenerlos, durante tiempos de estrés ambiental y conflicto social –, o bien con fines comerciales – en la búsqueda de obtener recursos más allá de los necesarios e impulsados por una combinación que genera a la vez demanda y falta de fuentes de ingresos legítimas – (Harrison et al., 2015).

Cabe destacar que en este eslabón inicial de la cadena de tráfico, las posibilidades que tiene una persona, un grupo familiar o una comunidad de salir de la pobreza a través de la explotación irregular de estos recursos son prácticamente nulas. Si se considera que el incremento exponencial en el valor monetario de las especies objeto de comercio ilegal se da en la etapa de comercialización, la situación de marginación del productor primario se perpetúa, debido a que en general, las especies traficadas son compradas a bajo costo a quienes las obtienen del medio, por lo que el nivel de ganancia obtenido no representa un factor que permita salir de la pobreza a quien incurre en los riesgos que conlleva su explotación.

Asimismo, el tipo de labores que el productor tiene que llevar a cabo lo coloca en una situación de mayor vulnerabilidad ante la acción de las instituciones y cuerpos de vigilancia; en caso

de ser descubierto, deberá enfrentar las consecuencias legales sin contar con el conocimiento o los medios necesarios para su defensa.

Adicionalmente, debido a las condiciones irregulares de su obtención, – tala ilegal, caza furtiva, saqueo de crías, maltrato y hacinamiento de los ejemplares capturados, elevada mortalidad por manejo inapropiado – se hace necesaria una sobreexplotación del recurso, para que, por lo menos, algunos ejemplares lleguen vivos a sus consumidores finales, lo que incrementa el impacto negativo del tráfico ilegal de especies para los ecosistemas donde son obtenidas.

La incautación de las especies traficadas por parte de las autoridades competentes y la aplicación de sanciones pecuniarias o corporales suelen ser las consecuencias más graves de este tipo de delitos. Estas medidas han mostrado su falta de eficacia en cuanto a tener un carácter disuasivo real que coadyuve a desalentar el tráfico ilegal de especies, aunado la deficiencia que prevalece en las instituciones operadoras de justicia y la desigualdad en la aplicación de la ley; inclusive, el uso de la violencia y la intimidación por parte del crimen organizado en contra de los agentes estatales limita aún más el impacto de la aplicación de la ley en el combate a estos ilícitos.

Por otra parte, la persistencia de las situaciones de pobreza que orillan o inducen a los infractores a estas actividades ilegales queda también fuera del alcance del tema sancionatorio, puesto que su remedio depende de otros factores, como la implementación de programas y políticas gubernamentales orientadas a un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales, o el impulso a actividades económicas alternativas – y que por su carácter público caen en la órbita de acción de las EFS–.

Al no haber una presencia gubernamental en esta parte del proceso, debido a que se trata de acuerdos que se dan de forma ilícita e informal entre particulares – el comprador o solicitante de especies vinculado a redes criminales locales y transnacionales y quien captura u obtiene las especies a ser comercializadas – la identificación del delito de forma temprana resulta compleja. Cabe añadir que existen casos en los que las organizaciones delictivas

que se dedican al tráfico de especies llevan a cabo múltiples tipos de ilícitos, como el tráfico de personas, el contrabando, el comercio ilegal de armas y la producción y venta de estupefacientes. Las redes criminales tienen múltiples vasos comunicantes que incrementan la dificultad de perseguir por separado sus actividades, y las dotan de amplios recursos para poder intimidar o sobornar a las autoridades responsables.

Figura 2. Ingresos del crimen organizado.



Fuente: May (2017). Las cantidades están expresadas en billones de dólares.

Es precisamente en la fase de comercialización en la que se generan las mayores ganancias y en donde se pueden efectuar actos de corrupción, como el fraude de documentos en los procesos aduanales, para extraer las especies de un país a otro. Esto se da ya que las organizaciones criminales disponen de abundantes recursos para llevar a cabo dichos actos que involucran desde los funcionarios de menor nivel hasta los mandos superiores, responsables de la gestión de agencias e instancias gubernamentales de protección de la flora y fauna, de la gestión de comercio internacional, del proceso aduanero y hasta de la impartición de justicia.

El tema del tráfico se hace aún más complejo si se toma en cuenta que, en una parte considerable de los casos, la comercialización de especies de flora y fauna no se limita al interior de los países de origen, sino que estos recursos se mueven a través de los territorios de distintos Estados hasta llegar a los mercados donde son adquiridos. Primordialmente se trata de países de mayor nivel de desarrollo y, en principio, con una mayor capacidad y madurez institucional en sus instancias de control. Los grupos delictivos requieren entonces contar con los canales apropiados en los países de destino para poder vender las especies traficadas y realizar el nivel de ganancia esperado, lo que implica

necesariamente el uso de la corrupción para lograrlo.

Es preciso hacer hincapié en que, para que exista este proceso, no basta que se genere oferta, sino que ésta corresponda a la demanda de compradores con un alto nivel de poder adquisitivo, que por cuestiones de prestigio, imagen, o por mero consumo conspicuo, están dispuestas a cerrar el ciclo delictivo con la compra de especies en riesgo, sin considerar en algún momento no sólo la ilegalidad de su acto, sino el impacto ecológico y humano que conlleva poner a su alcance estos bienes. Se trata entonces de una responsabilidad compartida por todas aquellas autoridades, que tengan injerencia en las distintas fases del proceso en los países de origen, tránsito y destino del tráfico ilícito de especies.

En estos ámbitos, la acción fiscalizadora encuentra, en su vertiente de lucha contra la corrupción, un espacio natural de actuación. Aunque no todos los órganos de control tienen esta competencia, la práctica de la auditoría forense, por ejemplo, permite hacer investigaciones orientadas a determinar la existencia de acciones irregulares encaminadas a la comisión de fraudes. Por otro lado, la conducción de auditorías de desempeño permite detectar si existen desviaciones o fallas en el comportamiento previsto o “deber ser” de los entes públicos que desempeñan funciones específicas vinculadas con los distintos procesos en el control del tráfico de especies. La auditoría de desempeño igualmente contribuye al estudio de la eficacia, la eficiencia y la economía de los programas y políticas públicas diseñados e implementados en aras de abatir este tipo de ilícito.

En la actualidad las mejores prácticas para enfrentar los retos que se derivan de la incidencia de la corrupción transnacional en el tráfico ile-

gal de especies, y por ende, de la conservación del medio ambiente, se orientan a (1) la implementación de un acercamiento multidisciplinario en la problematización del fenómeno; (2) la convocatoria a la participación abierta de distintos grupos vinculados con la temática, como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), sectores académicos y de investigación, grupos ciudadanos y medios de comunicación; (3) el establecimiento de una interacción efectiva en distintos niveles y ámbitos de gobierno, y (4) la realización de una cooperación activa con partes interesadas a nivel internacional, como organizaciones multinacionales, grupos regionales o agencias especializadas, para abordar, de manera holística, un asunto que no puede resolverse de manera parcial o limitada, y cuya incidencia no se limita al territorio de un solo país.

Respecto al primer punto, resulta conveniente asumir un enfoque multidisciplinario, en el que participen no solo especialistas en la conservación del medio, sino también otros perfiles profesionales que permitan una problematización adecuada del fenómeno a través de contemplar sus distintas causas y tomar en consideración los efectos que tiene en los ámbitos económico, social, administrativo y legal, entre otros. El tema de la comisión de delitos de orden ambiental presenta distintas facetas que involucren a diferentes actores especializados, cuya aportación resulta esencial para una comprensión cabal de las distintas variables que intervienen, así como para el diseño de estrategias que busquen atacar las causas estructurales de este tipo de acciones.

La segunda práctica se refiere a capitalizar el hecho de que numerosas ONGs se orienten a temas específicos de la conservación de determinadas especies o hábitats, como una forma de contrarrestar el tráfico de especies

y cuenten con información valiosa para iniciar una investigación en este sentido. Por ejemplo, se pueden mencionar las acciones del WWF⁸ – como el impulso a la creación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres –, la Sociedad de Conservación de la Vida Silvestre (*Wildlife Conservation Society, WCS*⁹) – que gestiona alrededor de 500 proyectos de conservación en más de 60 países –, TRAFFIC International¹⁰ – que analiza y da seguimiento a las cifras del comercio ilegal de especies en todo el mundo – y otras asociaciones que se abocan al análisis de temas específicos en materia de protección del medio ambiente.

Lo mismo puede decirse de las labores desarrolladas por sectores académicos y de investigación, en términos de soporte, capacitación y sensibilización del personal responsable, así como fungir como asesores científicos para la planificación de auditorías, o coadyuvar con evaluación de la efectividad de estrategias implementadas. Inclusive se puede destacar la implementación de mecanismos de denuncia ciudadana por parte de entidades públicas, o la que llevan a cabo algunos medios de comunicación, puede resultar un insumo de gran utilidad para estos efectos.

En tercer lugar, existe un reconocimiento a que el tráfico de especies implica la comisión de irregularidades a nivel local, sub-nacional

y nacional, e involucra a distintos tipos de autoridades, desde las administrativas y técnicas hasta las revisoras – incluyendo al control externo gubernamental – y de impartición de justicia. Por ello, la atención de este género de ilícitos incumbe a distintos niveles y competencias de gobierno, cuyas acciones deben concertarse adecuadamente para evitar omisiones o redundancias y hacer un uso más eficiente de los recursos presupuestales que se les dediquen.

Finalmente, se menciona la necesidad de establecer sinergias efectivas a nivel internacional, dado el carácter transfronterizo de la comercialización ilegal de especies. Ejemplos de dichas acciones serían la colaboración entre la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con INTERPOL para combatir este tráfico; el establecimiento del ICCWF¹¹), o la Declaración de Lima resultado de la Primera Conferencia de Alto Nivel de las Américas sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre¹², por citar algunos.

Con ello, es posible afirmar que el tráfico de especies es un fenómeno altamente complejo que demanda de parte de las autoridades nacionales e instancias internacionales un enfoque amplio que abarque las variables más relevantes del problema y que encuentre en la cooperación, el diálogo y el intercambio de información y experiencias un mayor poder y una ampliación de capacidades que permitan enfrentar el desafío.

8. Sitios Web: <https://wwf.org/> y <https://wwf.panda.org/>

9. Sitio Web: <http://www.wcs.org/>

10. Sitio Web: <https://www.traffic.org/>

11. Mayor información disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/wildlife-and-forest-crime/iccwc.html>

12. Mayor información disponible en: <http://iwtlima2019.pe/> y en <http://iwtlima2019.pe/acerca-de/presentacion>



2 ¿Por qué el tráfico de especies es un área de interés del control externo gubernamental?

El universo fiscalizable abarca aquellas acciones en las que esté involucrado el uso de recursos públicos; considerando que dichos recursos no se limitan a aquellos de carácter monetario o financiero, sino que abarcan la totalidad del patrimonio físico de un país. Esto incluye, por consiguiente, los llamados *activos ambientales*, es decir, los recursos derivados de la flora y la fauna locales, además de los hábitats donde éstas se desarrollan.

Las evidencias respecto a los efectos que tienen la disminución o extinción de especies en el equilibrio del ecosistema son contundentes. El estado actual del medio ambiente en el mundo entero ha mostrado que no es posible escindir distintos fenómenos – como el incremento de las temperaturas, las sequías, las lluvias torrenciales, la elevación del nivel de los océanos, la pérdida de glaciares, los incendios forestales – del deterioro ecológico (Useros, 2012).

Estas condiciones afectan a todos los países, por lo que es responsabilidad de las naciones con mayor grado de biodiversidad, como es el caso de algunos países de América Latina y el Caribe, coadyuvar a ralentizar esta tendencia a través de una gestión ordenada y sostenible de su patrimonio natural.

La responsabilidad que tiene el Estado respecto a la adecuada gestión de estos haberes es doble. Por una parte, debe rendir cuentas a la sociedad presente – y por extensión, a las generaciones venideras – en cuanto a la admi-

nistración de estos elementos. Por la otra, cada país es responsable ante la comunidad internacional de la conservación presente y futura de recursos que, debido a que forman parte de un entramado indisoluble que trasciende las jurisdicciones nacionales y que, por consiguiente, tiene un impacto a nivel mundial.

Es preciso no olvidar que la preocupación internacional por estos temas quedó de manifiesto en la integración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹³ y en los distintos compromisos que se desprenden de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Un número considerable de acciones a emprender en este esquema tienen una vinculación directa con la conservación del medio ambiente y su utilización racional y sostenible, así como a la mejora de la gestión gubernamental a través del abatimiento de prácticas nocivas al bien público como la corrupción, el soborno y la evasión impositiva.

En ese contexto, las EFS decidieron asumir el compromiso de coadyuvar al monitoreo de los avances en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 en cada país. Por ello, es posible afirmar que el tema del tráfico de especies representa un área en la que el control externo gubernamental está llamado a desempeñar un rol activo, dado su considerable impacto negativo en cuanto a la conservación del medio ambiente, y la importancia que tiene el uso del recurso de corromper a las autorida-

13. Mayor información disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

des por parte de las redes criminales, para llevar a cabo sus operaciones de manera exitosa y al margen de la interferencia del Estado.

De ahí que sería deseable que los órganos fiscalizadores superiores, en el ámbito de su competencia, colaboren a verificar el cumplimiento de sus respectivos países en la implementación de instrumentos referidos a esta temática, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)¹⁴ o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES¹⁵), que representan compromisos de la mayor relevancia en materia ambiental.

Esto es de especial trascendencia en países como los de América Latina y el Caribe que, a pesar de contar con notables niveles de biodiversidad, ven afectada su conservación por problemas estructurales vinculados con la falta de crecimiento económico y desarrollo social de amplios sectores, la ausencia de solidez institucional, las limitaciones en cuanto a solvencia técnica de los cuadros administrativos – sobre todo en los niveles estatal y regional –, la escasa disponibilidad de recursos para el cuidado del medio ambiente, la existencia de marcos legales omisos o sin la necesaria adecuación a las características de la situación actual, la ausencia de reglas de operación claras para la implementación eficaz de programas, y políticas públicas relevantes el desconocimiento de la normativa en materia ambiental por parte de las instancias encargadas de su aplicación, o la existencia de rezagos en cuanto a la administración de justicia.

Más aún, los delitos en materia ambiental, como el tráfico de especies, son muestra de fallencias graves en materia de control al interior

de las instituciones y de las acciones gubernamentales de protección de los activos ambientales. Estas carencias permiten la aparición de una serie de conductas irregulares. Entre ellas se pueden mencionar la prevalencia de la corrupción, la generación de altos niveles de impunidad – que de hecho opera como un incentivo a infringir la ley, por el bajo costo transaccional percibido por los infractores –, y la existencia de amplios espacios de discrecionalidad por parte de las autoridades competentes en la materia, para el diseño y la ejecución de programas y políticas públicas.

Distintos factores vinculados no sólo con la presencia del tráfico de especies sino con la existencia misma de la corrupción en la gestión gubernamental, quedan fuera del alcance y los objetivos del control externo gubernamental. La inaccesibilidad de algunas zonas donde existen las especies traficadas, las limitaciones en cuanto a las capacidades técnicas y a la disposición de recursos materiales y financieros de las autoridades competentes, la falta de precisión de los instrumentos legales aplicables y el peso que tienen las organizaciones criminales, dificultan la aplicación de medidas de control, y por lo mismo, de su fiscalización.

Evidentemente, no se pretende que instituciones como las EFS cuenten con las capacidades y los recursos para subsanar la totalidad de las carencias existentes en cada país, pero sí se abre al debate la posibilidad de poder multiplicar las capacidades de las EFS a través de una mayor cooperación con otras instancias, tanto públicas como privadas, para construir un frente único que dispute de manera sistemática y organizada los espacios a las acciones de corrupción.

14. Mayor información disponible en <https://www.un.org/es/observances/biodiversity-day/convention>

15. Para mayor información, refiérase a <https://cites.org/esp/disc/what.php>

Cabe destacar el hecho de que el control externo gubernamental, por las características de su mandato y debido a la experiencia acumulada por las instituciones que lo llevan a cabo, está en una posición privilegiada para poder determinar aquellas áreas de la gestión pública susceptibles de mejora, o bien, que entrañen riesgos estructurales que sea necesario atender de una manera preventiva. Adicionalmente, el acceso a distintos niveles de información, así como la disponibilidad de técnicas de auditoría que se adecúen a cada caso, otorgan a estas instancias un considerable nivel de conocimiento respecto al funcionamiento de la administración de los recursos públicos.

Este conocimiento a profundidad, a la vez que sirve para los efectos del control externo gubernamental, puede ser un importante insumo para otras instancias que enfrentan el tema de la corrupción en otros ámbitos, inclusive en el marco de una cooperación formal de orden bilateral, regional o global.

La especialización de las EFS en los mecanismos de control que se implementan tanto en el interior de las distintas entidades gubernamentales como los que se realizan de manera externa, representa un valioso aporte para aquellas áreas administrativas directamente vinculadas con los temas de medio ambiente. Los resultados e informes de auditoría constituyen un parámetro objetivo y basado en evidencia de las capacidades y limitaciones de los entes revisados, y pueden ser extrapolados a la gestión de instancias o entidades con funciones similares. Inclusive, las EFS pueden desempeñar un rol de asesoría para las autoridades que tienen bajo su responsabilidad la supervisión de elementos y factores relacio-

nados de manera específica con el tráfico ilegal de especies, a través de mecanismos para facilitar la denuncia ciudadana, facultades de investigación, generación de bases de datos y sistemas de geolocalización, por citar algunas alternativas. De hecho, en el punto 3 de la Declaración de Moscú¹⁶, emitida en el XXIII Congreso de la INTOSAI, se indica que las EFS pueden añadir valor abordando temas estratégicos, complejos y sensibles mediante la formulación de recomendaciones, sin que por ello se vea comprometida su independencia.

Por otra parte, esta situación implica que abordar temas ambientales demande a las EFS acceder a conocimientos técnicos especializados en la materia, a través de contar en sus equipos auditores con especialistas cuyos aportes contribuyan de manera sustantiva a diversificar y ampliar las temáticas a ser fiscalizadas durante los procesos de planeación y programación de auditorías, así como en el curso de la ejecución, divulgación y seguimiento de estas.

La conservación del medio se refiere directamente a la salvaguarda y correcta administración del patrimonio nacional. La integración de equipos multidisciplinarios permitirá una mayor capacidad de gestión e impacto en los procesos de fiscalización superior y resultarán en la posibilidad de ofrecer al ente auditado observaciones y recomendaciones de mayor alcance y profundidad que, al tratarse de un tema sensible como el deterioro ambiental, podrán encontrar eco no solo en el ámbito administrativo, sino ante la opinión pública y en foros de carácter internacional.

Igualmente, para enfrentar los retos de llevar a cabo auditorías en materia de tráfico de especies, es menester que las EFS amplíen,

16. El texto completo de la Declaración se puede encontrar en <https://incosai2019.ru/en/documents/46?download=278>

en la medida de lo posible, sus capacidades operativas, a través de la adopción de distintas metodologías y la creación de áreas especializadas para su conducción; entre éstas destacan las auditorías de desempeño y las auditorías forenses, el mayor uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) o las evaluaciones de programas y políticas públicas.

Si bien la introducción de estas prácticas implica un compromiso considerable, en términos de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, para las EFS, sería importante aprovechar las sinergias y apoyos existentes en distintas instancias y Grupos de Trabajo de la INTOSAI o de la propia OLACEFS. La cooperación entre EFS, materializada en intercambios de experiencias y conocimientos, programas de pasantías, visitas técnicas, talleres y publicaciones especializadas, ha mostrado amplias potencialidades para hacer cre-

cer las capacidades auditoras de las entidades encargadas de la conducción de auditorías gubernamentales.

En ese sentido, la firma de la Declaración de San Salvador sobre la Lucha contra la Corrupción Transnacional¹⁷, emitida por la OLACEFS en el marco de su XXIX Asamblea General de 2019, insta a las EFS de la región a asesorar efectivamente a las autoridades involucradas en la detección y combate de los actos de corrupción, que para propósitos de este texto incluirían a los delitos ambientales que, como ya se ha mencionado, pueden llegar a afectar, de manera irreversible, la existencia misma de los activos ambientales del Estado.

Un mayor involucramiento de las EFS en esta materia abrirá eventualmente la posibilidad de extender esta intervención a otros temas en los que la existencia de la corrupción y la interacción de los actores a nivel regional o global, demande la práctica de auditorías de todo tipo.

17. Documento disponible para consulta en: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-san-salvador-acuerdo-que-contribuira-a-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-la-region/>



3 Desde la perspectiva del control externo gubernamental, ¿qué enfoque sería recomendable adoptar para la atención de este problema?

Al ser el tema del presente documento la caracterización del tráfico ilegal de especies como un caso paradigmático de corrupción transnacional, y al enmarcarse este trabajo en las actividades del GTCT, será necesario analizar qué puede hacer el control externo gubernamental para coadyuvar a la solución de este problema. Esto puede determinarse a través de la definición de los ámbitos en los que la práctica de auditorías y la aplicación de mecanismos de control sean posibles, así como plantear qué espacios son susceptibles de sinergias, cooperación institucional e intercambio de información con otras entidades abocadas a atender este problema.

El fenómeno de la corrupción gubernamental se caracteriza por el hecho de que el servidor público antepone sus intereses personales a los de la sociedad y busca valerse de su posición y del poder que la sociedad ha depositado en él para la ejecución de sus atribuciones, para obtener un beneficio ilegal e injustificado. Un factor de la mayor importancia que propicia este tipo de comportamientos es la ausencia o el funcionamiento inadecuado del marco de control requerido para acotar y ordenar la gestión pública.

El conducirse de manera corrupta representa un acto complejo para el infractor: implica ponderar las ventajas del hecho contra sus posibles desventajas, prever situaciones en caso de que la falta sea descubierta, pensar en posibles alternativas para encubrir u ocultar la irregularidad, asumir la existencia de un riesgo,

anticipar distintos escenarios, buscar modos de controlar la información o evitar que sea conocida por terceras personas.

Particularmente para la gestión del GTCT, se considera que su mayor contribución sería comprender la mecánica que subyace a la corrupción y, por consiguiente, plantear adecuadamente un conjunto de soluciones a distintas áreas de riesgo entre los que podemos distinguir: (1) la existencia de un marco legal e institucional débil o insuficiente para que el servidor público cuente con un marco de actuación claro, objetivo y que evite la discrecionalidad o las áreas grises; (2) la percepción de que es posible obtener un beneficio a través de explotar la ausencia de vigilancia o sus deficiencias sin incurrir en un riesgo que opere como disuasivo; (3) las posibilidades de proceder de manera encubierta o con la complicidad de las instancias encargadas de la supervisión; (4) la falta de identificación del funcionario público con el interés general o la visión patrimonialista de la posición y responsabilidad que le han sido confiadas; (5) las carencias personales en materia de valores, ética, vocación de servicio, integridad y profesionalismo; (6) la atomización o dispersión de las acciones de los órganos y entes encargados de hacer efectiva la rendición de cuentas, que resulta en esfuerzos aislados, inconexos, redundantes e inefectivos; (7) la aplicación de medidas sancionatorias selectivas, efectistas u orientadas a impactar a los medios de comunicación y al público, pero desvinculadas de una visión estratégica que tenga como

objetivo atacar deficiencias estructurales; (8) la ausencia de una perspectiva a mediano y largo plazo que vaya más allá de situaciones coyunturales y casos aislados, y (9) la carencia de conocimientos y capacitación adecuada del funcionario público para cumplir las responsabilidades correspondientes.

En torno al tema de la corrupción un elemento central en la toma de decisiones respecto a qué fiscalizar y cómo hacerlo lo representa la naturaleza misma del objeto de auditoría. En otras palabras, las características propias del fenómeno que se sujetará a revisión son las que, en gran medida, dictan el enfoque a adoptarse para llevar a cabo el proceso. Por ello, es necesario definir las partes del proceso que pueden ser objeto de ser fiscalizadas.

En el tráfico de especies, la parte correspondiente a las acciones llevadas a cabo por particulares escapa al alcance de la fiscalización superior puesto que, como en cualquier acto delictivo, los responsables buscan evitar producir y dejar evidencia de sus acciones. Sin embargo, cuando los infractores se acercan al ámbito de los distintos agentes gubernamentales competentes en la materia, surge la posibilidad de que se generen indicios documentales o testimoniales respecto a la comisión de irregularidades en el curso del cumplimiento de sus funciones, lo que los coloca en el alcance de la labor auditora.

La ejecución de diferentes acciones que configuran las etapas de obtención, resguardo, transporte y comercialización del recurso tiene relación directa con la efectividad y el grado de implementación de los marcos legales y controles existentes. La verificación de tales medidas, se configura en el accionar de las autoridades fiscalizadoras superiores, como se expuso en la sección anterior, a través de diversos servicios de auditoría y de no auditoría.

Esto supone a la vez que tales órganos deben conocer el funcionamiento del delito a cabalidad para poder realizar una asesoría adecuada a los entes públicos y establecer los marcos de control necesarios.

Por ende, además de realizar investigaciones para potenciar la definición de los programas de auditoría en materia ambiental, las EFS podrían efectuar un trabajo de articulación con entidades auditadas, del sector judicial y partes interesadas externas. Ello, considerando que los órganos de control inciden en las fases de prevención, detección y en algunos casos sanción de la corrupción vinculada al tráfico de especies; además de tener un mandato de independencia que respalda la fiabilidad de sus resultados de auditoría.

En tal razón, se reconoce la existencia de intereses comunes entre las EFS y otras entidades gubernamentales – nacionales y de otros países – , grupos ciudadanos, agencias internacionales, ONGs, sectores investigadores y académicos, así como medios de comunicación, para responder ante la complejidad de la lucha contra el tráfico de especies, en donde la corrupción tiene un papel crucial, y que rebasa por mucho las posibilidades de la acción individual de cada una de las distintas entidades que tiene injerencia en el tema.

Es por ello que se plantea, en el marco de acción del GTCT, la viabilidad de motivar a la integración de una plataforma de carácter multisectorial que permita la articulación de los esfuerzos de las autoridades competentes y las distintas partes interesadas (denominadas genéricamente como *stakeholders*) de los países involucrados en las cadenas del tráfico internacional, basados en el compromiso común, el diálogo abierto y el intercambio de experiencias y conocimientos, bajo la premisa del respeto al marco legal aplicable en cada país y las

normas sobre el manejo y la divulgación de la información derivada de los procesos de investigación.

Dicha situación es de especial relevancia en la región latinoamericana, debido a la densidad de este tipo de tráfico, la cercanía geográfica que facilita el transporte de especies y la presencia de estructuras gubernamentales aún vulnerables al embate de la corrupción.

Cabe mencionar que, a la par de la existencia de debilidades y riesgos, en América Latina y el Caribe existe también una voluntad manifiesta de atacar estas situaciones a través de acciones concretas de cooperación internacional y coordinación de esfuerzos, así como enunciar y asumir compromisos específicos para abatir las problemáticas que afectan a nuestros países. Las labores llevadas a cabo en el seno de la OLACEFS para la fiscalización coordinada de distintos aspectos del tema ambiental constituyen una muestra de colaboración exitosa y con un impacto más allá del ámbito nacional.

Adicionalmente es necesario mencionar que la colaboración entre EFS de la región no se limita a la conducción de auditorías sino que también se lleva a cabo a través de la elaboración de estudios técnicos, de la asesoría brindada a los congresos e incluso a las entidades gubernamentales para mejora de su desempeño, así como mediante la realización de programas de pasantía, foros de intercambio de experiencias, cursos de capacitación *in situ* y a distancia, o la práctica de revisiones entre pares.

Del mismo modo, es posible explotar los frutos de los esfuerzos que instituciones y organismos de otros órdenes y países han colocado a disposición de la comunidad internacional, con el objetivo de que sean directamente utilizados o constituyan la guía para la implementación de

buenas prácticas. Entre este tipo de sinergias podemos destacar, por ejemplo, el desarrollo de un modelo multisectorial aplicable a delitos forestales desarrollado por las autoridades peruanas en la materia y por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la capacitación ofrecida por la UICN o el apoyo brindado por la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, para el desarrollo de consultorías en torno al tema del tráfico ilegal de especies.

También es posible capitalizar las lecciones aprendidas en el curso de la realización exitosa de auditorías coordinadas en materia ambiental en el ámbito regional en cuanto a la interacción organizada de las EFS para atender problemas que trascienden las fronteras nacionales y plantear una auditoría en donde el foco sea la detección y mitigación de la corrupción vinculada al delito de tráfico de flora y fauna silvestre.

No existe una solución única para un problema tan manifiestamente complejo. Ante un ambiente de carencia de medidas de control, impunidad, laxitud en la observancia de la normativa aplicable y opacidad, las posibilidades de que alguien cometa un acto irregular son muy elevadas. El conjunto de factores que concurren en la posibilidad de que se generen actos corruptos responde a distintos ámbitos, y por ello, demanda un acercamiento multidimensional y el uso de enfoques diversos, que se adecúen a la naturaleza del problema a resolver.

Esta visión sistémica de la cooperación para abatir la corrupción transnacional requiere que las instituciones, grupos y organismos participantes alcancen un alto grado de complementación e interacción, con el fin de que el intercambio de información, la definición

conjunta de tareas y los resultados obtenidos representen insumos utilizables para que cada institución pueda cumplir, de una manera más completa, sus respectivos objetivos.

En ese sentido, y dentro de la contexto de las actividades del GTCT, se podría plantear la realización de una auditoría coordinada en donde el foco sea la detección y mitigación de la corrupción vinculada al delito de tráfico de flora y fauna silvestre; asimismo, se puede promover e intensificar la realización de otras acciones

conjuntas de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, o bien de desarrollo de capacidades en la materia en el marco de cooperación entre EFS a nivel regional e interregional, o en conjunción con otras instancias, como la COMTEMA o el WGEA. Asimismo, se puede continuar el trabajo conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y actores de relevancia en materia de corrupción y conservación con UNODC y UICN.



4 ¿Qué desafíos tendría que enfrentar la implementación de este tipo de acciones a nivel regional?

Corresponde ahora caracterizar los retos administrativos, presupuestales y organizativos derivados de que las EFS decidan asumir un rol de mayor relevancia en el combate contra el tráfico de especies, las áreas de oportunidad y crecimiento que podrían abrirse para el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras y el impacto que tendría el establecimiento de alianzas estratégicas con una gran diversidad de actores y partes interesadas en la multiplicación del impacto de la actividad auditora a través de su conjugación con los esfuerzos de otras instancias competentes.

Asimismo, es pertinente considerar la aplicabilidad a futuro de las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y la experiencia adquirida a lo largo del proceso, así como su posible extrapolación a otros temas – potencialmente susceptibles de ser objeto de la acción fiscalizadora – en los que la corrupción transnacional también sea un elemento central.

Para poder visualizar estos retos, es necesario considerar las consecuencias que se desprenden de los argumentos presentados en este documento y los modos en los que pueden ser traducidas en acciones puntuales. Es posible distinguir seis retos principales:

(1) *El tráfico de especies representa una seria afectación a los activos del Estado, por lo que el control externo gubernamental debe involucrarse en las acciones conducentes a su adecuada administración y custodia.*

Para poder hacer frente de manera más eficaz a este desafío, las EFS deben contar con mandatos que les permitan intervenir en este proceso y, con ello, garantizar la legitimidad de su actuación, así como contar con los recursos económicos, materiales, técnicos y humanos para hacerlo debidamente.

Es también necesario que deje de subestimarse el valor que representan los activos ambientales, a fin de que el Estado aplique las medidas necesarias y destine los recursos adecuados para su debida protección: las instituciones encargadas del control externo gubernamental, junto con las dependencias técnicas y jurisdiccionales directamente involucradas en el tema ambiental, deben ser dotadas de los insumos correspondientes para llevar a cabo esta importante labor.

En este sentido, sería conveniente explorar la posibilidad de que las EFS se acerquen a sectores académicos y de investigación, ONGs y grupos ciudadanos orientados a la protección de estos activos, dado que su experiencia e involucramiento a nivel de campo permitiría disponer de información en tiempo real y que resulte de relevancia para las actividades de planeación de auditorías o de detección de áreas de riesgo y vulnerabilidad de la gestión pública en materia ambiental.

(2) *Este ilícito no presentaría los actuales niveles de impunidad, bajo riesgo y elevada ganancia si no existieran condiciones estructurales – como la marginación, la*

pobreza, la falta de educación ambiental, las costumbres y usos tradicionales, entre otros elementos – que facilitarían su ejercicio, pero sobre todo, si los grupos delictivos involucrados no explotaran reiteradamente las debilidades existentes en las autoridades encargadas de su defensa a través de la corrupción.

Aunque la corrupción en la esfera pública es un problema complejo y multifactorial que involucra inclusive hasta la ética personal del funcionario, es un hecho que las falencias en materia de control, la discrecionalidad y la ausencia de un marco normativo específico, generan un entorno propicio para la comisión de actos u omisiones por parte de las autoridades.

Todos estos elementos entran en el rango de acción del control externo gubernamental y de otros órganos de control, y su debida atención representa una aportación de la mayor relevancia en el establecimiento de un ambiente que dificulte al máximo o llegue a imposibilitar la comisión de acciones corruptas.

(3) *La organización y mantenimiento de cadenas de comercialización que van desde los países de origen, pasando por los de tránsito y terminando en los mercados de consumo, muestra que dicha corrupción no se circunscribe a un solo país, sino que involucra a todos los que forman parte del proceso.*

No será posible frenar el tráfico de especies sin el establecimiento de sinergias en el ámbito regional de América Latina y el Caribe, e inclusive a nivel trans-regional, dado que los consumidores suelen ubicarse en países desarrollados. En este sentido, la lucha contra la corrupción transnacional debe preocupar no solo a los países de origen y tránsito, sino también a los de destino.

El tráfico de especies es un delito que afecta a todos, y que debe ser combatido a partir de una estrategia global que involucre a actores relevantes – como las autoridades policíacas, sanitarias y de control de aduanas tanto a nivel nacional como internacional, sin excluir a las EFS – que eleve sustancialmente su costo transaccional y que limite al máximo los espacios en donde este tipo de tráfico pueda llevarse a cabo.

Resulta relevante, en este sentido, explorar las alternativas que ofrece para las actividades del GTCT, el Memorandum de Entendimiento suscrito en 2019 entre la INTOSAI y la UNODC para verificar el cumplimiento de la Agenda 2030, en particular la Meta 16, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, referida al tema de la corrupción y la mejora gubernamental, como elementos centrales para combatir la desigualdad, la marginación y la pobreza, elementos que podrían propiciar la comisión de delitos ambientales.

Asimismo, cabe recordar que con la firma de la Declaración de San Salvador sobre la lucha contra la corrupción transnacional, las EFS de América Latina y el Caribe asumieron el compromiso de avanzar en la toma de acciones concretas para abatir este fenómeno; tanto en los considerandos como en la parte declaratoria están contenidas las líneas a seguir para hacer del control externo gubernamental y de la cooperación interinstitucional un elemento relevante en el combate contra las acciones en contra del interés público.

(4) *Existe un serio problema respecto a la falta de competencias por parte de las autoridades encargadas de la custodia de los activos ambientales, situación que se acumula a la existencia de corrupción como un factor negativo adicional. Sin embargo, esta falta de conocimientos también*

afecta, en algunos casos, a las propias EFS, que por limitaciones en cuanto a recursos humanos o presupuestales, pueden presentar un déficit de capacidades para poder actuar de manera efectiva en temas vinculados con el medio ambiente.

En la justificación de la necesidad de contar con dichos recursos es preciso reiterar que su involucramiento en el tema ambiental no es una moda pasajera, una cuestión de corrección política o una problemática de carácter meramente coyuntural, sino un asunto de máxima importancia en cuanto a la protección del patrimonio del Estado.

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta la irreversibilidad de las consecuencias de no coadyuvar a contener este delito – simbolizadas en último término por la extinción de especies de flora y fauna debido a su comercialización irregular –. El impacto global de estas afectaciones y el daño que los efectos del tráfico representan para las condiciones ambientales actuales y la calidad de vida de las comunidades afectadas, se extienden en el tiempo poniendo en entredicho la viabilidad de un desarrollo sostenible y el bienestar de futuras generaciones.

(5) *Un factor positivo es la existencia de un número considerable de instancias públicas y privadas que tienen una trayectoria reconocida a lo largo del tiempo en materia de defensa de dichos activos, y cuya experiencia e información puede ser ampliamente explotada por el control externo gubernamental.*

El tema ambiental ocupa un lugar relevante en las agendas tanto de los Estados como de las organizaciones internacionales y las agrupaciones ciudadanas, debido a la existencia de un riesgo real derivado de las afectaciones al

medio y al deficiente uso de sus recursos. Esta preocupación se ha extendido también al ámbito del control externo gubernamental, que ha procurado hacer frente a estos desafíos a través del estudio y la cooperación.

Tanto la COMTEMA en la OLACEFS como el WGEA de la INTOSAI han llevado a cabo distintas acciones coordinadas, de intercambio de información y de capacitación y difusión de conocimientos que han arrojado resultados muy positivos y que dejan manifiesta la importancia de la colaboración internacional en la materia.

Por ello, sería necesario que, dada la ascendencia que tiene el tema de la corrupción en los problemas ambientales, el GTCT encontrara vías que le permitan una actuación conjunta y coordinada con estos grupos a través, entre otros elementos, de la generación de guías y documentos técnicos que aborden la gravedad de la corrupción relacionada a los delitos ambientales, la identificación de las estrategias que podrían realizar las EFS para mitigar las potenciales irregularidades en la gestión de los activos ambientales y la difusión de esta problemática como un tema de urgencia para los Estados y sus instituciones.

En ese sentido, mientras mayor sea el diálogo y la compenetración de instancias abocadas a tratar los distintos aspectos de un problema, las soluciones propuestas e implementadas tendrán un mayor alcance e impacto.

(6) *Los hallazgos derivados de la práctica de auditorías representan un insumo de la mayor importancia para las organizaciones e instituciones interesadas en el tema ambiental.*

La cooperación internacional presupone una interacción en la que las partes intervinientes se benefician mutuamente de los desarrollos

del otro. La auditoría gubernamental, dada su capacidad de penetración y análisis, así como la necesidad del fiscalizador de basar sus resultados en evidencia incontrovertible, puede convertirse en un aliado estratégico de la mayor importancia para contribuir a limitar y a revertir el impacto negativo de los delitos ambientales. El uso de las nuevas tecnologías y la investigación como fuentes para el desarrollo de nuevos servicios de las EFS puede ser otra opción.

Si bien es legítimo que las EFS, en una primera instancia, procuren allegarse de todos aquellos elementos derivados de la cooperación internacional que puedan abonar a disminuir las brechas en materia de habilidades y competencias en materia ambiental, una vez que se cuente con cuadros auditores multidisciplinarios y experimentados, será posible generar conocimientos y experiencia que, en reciprocidad, puedan ser capitalizados por otras instancias involucradas en el tema.



Foto: Marcorubino

5 Estudio de caso: comercio a gran escala de madera de especies en peligro de extinción en Brasil

Como quedó expresado en las páginas anteriores, la contribución del control externo gubernamental a la protección de especies puede potenciarse en la medida en que las instituciones que tienen a su cargo esta importante misión cuenten con personal técnicamente capacitado para analizar estos casos, aprovechen el conocimiento generado por otros actores involucrados en el tema y lleven a cabo el tipo de auditorías que permita determinar las áreas de oportunidad o los márgenes de discrecionalidad que impidan una vigilancia efectiva. A continuación, se propone un ejemplo de las potencialidades de las EFS en la defensa de los activos ambientales.

En un reciente estudio, Brandes et al. (2020) analizaron la documentación contenida en un sistema de información del gobierno brasileño, el Sistema Nacional para el Medio Ambiente (SISNAMA; datos disponibles en IBA-MA, 2017), revelando que unos 6 millones de metros cúbicos de madera, correspondientes al 9.9 por ciento del volumen de este insumo transportado en Brasil entre 2012 y 2016, con la aprobación de las autoridades ambientales federales, procedían de 38 especies incluidas en la Lista Oficial de Especies de Flora Brasileñas en Peligro (Brasil, 2014). También se señala que sólo seis de las 38 especies en peligro de extinción (según la lista oficial del gobierno brasileño) cuya madera fue comercializada entre 2012 y 2016, están bajo la protección de CITES. Estas especies representaron sólo el 4.9 por ciento de la madera

de especies amenazadas comercializadas en el período.

En principio, la extracción, transporte, almacenamiento, transformación y comercio de estas especies está prohibida por la legislación brasileña; sin embargo existen circunstancias especiales en las que esta prohibición no aplica, siendo las siguientes: (1) extracción de especies amenazadas cultivadas para fines de investigación científica; (2) explotación bajo el régimen de “gestión sostenible” de especies oficialmente consideradas como en la categoría de vulnerables, y (3) comercio de madera de especies amenazadas obtenidas de la eliminación de vegetación nativa para la construcción de ciertos tipos de infraestructura o proyectos inmobiliarios.

Cabe considerar que, a fin de cuentas, el volumen de madera de las especies mencionadas que podrían ajustarse a las tres condiciones legales mencionadas que permiten su comercialización, debería ser mucho menor que el volumen de comercio realmente registrado. Por ello, los autores de este estudio cuestionan el volumen tan grande de madera de especies en peligro de extinción que es comercializado con el permiso de las autoridades brasileñas, a pesar de la existencia de fuertes restricciones a su explotación.

Entre las posibles causas señaladas para esta discrepancia, destacan las siguientes: (1) la falta de recursos humanos y financie-

ros de los organismos ambientales brasileños para verificar el origen declarado de la madera procedente de especies en peligro de extinción; (2) la práctica de registrar en el sistema de información del gobierno sólo el género de estos árboles sin incluir la especie; de este modo las especies en riesgo cuyos géneros contengan especies amenazadas y no amenazadas pueden liberarse indebidamente de las restricciones a su explotación; y (3) la práctica de registrar madera de especies en peligro de extinción con nombres científicos caídos en desuso debido a actualizaciones en su taxonomía, por lo

que no están presentes en la lista oficial de especies amenazadas.

A estas circunstancias se suma la posible existencia de omisiones o acciones al margen de lo dispuesto en el marco legal aplicable por parte de funcionarios encargados de velar por la aplicación de la normativa diseñada para prevenir el tráfico de especies en riesgo. De ahí que sea factible inferir que un gran volumen de madera de especies amenazadas, como el pino Paraná (*Araucaria angustifolia*), se haya exportado con documentación oficialmente emitida, pero posiblemente obtenida de forma irregular o con declaraciones incorrectas.



Araucaria angustifolia

Desde la perspectiva del control externo gubernamental, existirían distintas alternativas para coadyuvar a la protección de especies en riesgo a través de la práctica de auditorías.

Los planteamientos del estudio, por ejemplo, apuntarían a la necesidad de llevar a cabo una auditoría de desempeño, con el fin de determinar si los objetivos de la política pública —en

este caso la protección de la flora en peligro de extinción por su sobreexplotación—, están siendo alcanzados a partir de la aplicación del marco legal relevante y de las disposiciones técnicas y administrativas relativas a la clasificación y registro de la madera para consumo interno o destinada a exportación. Este tipo de análisis permitiría determinar si existen debilidades u omisiones en la normativa que den lugar a brechas a través de las cuales volúmenes considerables del recurso escapen a la vigilancia de la autoridad competente.

Un tema adicional que podría sujetarse a una auditoría de desempeño serían los procesos de calificación y capacitación del personal encargado de la clasificación de los recursos forestales y de la emisión de la documentación legal correspondiente y la aprobación para la comercialización de los productos madereros; esto con el fin de determinar si los protocolos y las prácticas establecidas permiten dotar al personal responsable de las atribuciones necesarias para que lleven a cabo de manera adecuada las labores de vigilancia que se les han encomendado.

El enfoque de auditoría de cumplimiento también podría ser relevante en este ejemplo,

puesto que la protección de especies en riesgo depende de la correcta aplicación de las disposiciones del marco legal relevante por parte del personal de las distintas agencias involucradas en las actividades de registro y control de la explotación forestal.

Otra variante —en caso de contar con la información necesaria para presumir la existencia de una acción delictiva— sería llevar a cabo una auditoría de tipo forense a la documentación que ampara la explotación de este recurso con el fin de determinar si no existe una colusión entre las autoridades forestales y los productores o comercializadores del recurso para falsear la información que permite que la madera de especies en riesgo de extinción pase por provenir de otras especies que cuenten con la debida autorización.

Adicionalmente, en este ejemplo se hace evidente que una mayor interacción de las EFS con el sector académico y de investigación puede ser el punto de partida de los procesos de revisión externa gubernamental que se traduzcan en una mejor gestión gubernamental en materia de protección de especies en riesgo al tratarse de temas técnicos que demandan un elevado nivel de especialización.

Agradecimientos

Esta publicación no hubiese sido posible sin el apoyo técnico y financiero de la la Cooperación Alemana por medio de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH que a través del Proyecto regional Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental ha contribuido extensamente a la generación de productos y desarrollo de auditorías coordinadas a beneficio de la comunidad OLACEFS. Particularmente a este documento, es menester reconocer las orientaciones de Erwin Ramírez y de Christiane Holvorcem, quienes, con su vasta experiencia en control gubernamental, cooperación y medio ambiente, brindaron asesoría durante todas las fases de diseño de esta publicación.

Adicionalmente, extendemos un agradecimiento especial a los expertos María de los Angeles Barrionuevo y Roberto Domínguez, quienes por medio de dos consultorías dilucidaron el camino para identificar los potenciales aportes del control gubernamental a la mitigación de la corrupción relacionada al tráfico de especies; además de reconocer el estado de dicho delito en la región.

Finalmente, extendemos nuestra gratitud con los miembros del GTCT, quienes realizaron importantes aportes a la versión inicial de la publicación; y que, a su vez, ratifican y promueven el desarrollo de la línea de investigación de delitos ambientales.



Foto: Ryan Hyde

Listado de Acrónimos

CDB

Convenio sobre la Diversidad Biológica

CITES

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres)

COMTEMA

Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS

EFS

Entidades Fiscalizadoras Superiores

GIZ

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GTCT

Grupo de Trabajo de la OLACEFS Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional

ICCWC

The International Consortium on Combating Wildlife Crime (Consortio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre Silvestre)

IFAW

International Fund for Animal Welfare (Fondo Internacional para el Bienestar de los Animales)

INTERPOL

The International Criminal Police Organization (Organización Internacional de Policía Criminal)

INTOSAI

International Organization of Supreme Audit Institutions (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)

OLACEFS

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

OMA

Organización Mundial de Aduanas

ONGs

Organizaciones No Gubernamentales

ONU

Organización de las Naciones Unidas

PNUMA

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

TICs

Tecnologías de la Información y la Comunicación

UICN

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

WCS

Wildlife Conservation Society (Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre)

WGEA

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing (Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente)

WWF

World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza)

Glosario

Activo ambiental

Elemento incorporado al patrimonio de una entidad con el objeto de ser utilizado de forma duradera en su actividad, cuya finalidad principal sea la minimización del impacto medioambiente y la protección y mejora del medio ambiente, incluyendo la reducción o eliminación de la contaminación futura de las operaciones de la entidad.

Agenda 2030

Plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, basado en diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, que tiene por objeto asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo y fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Auditoría ambiental

Revisión de activos y pasivos ambientales, el cumplimiento con la legislación y las convenciones – tanto internacionales como domésticas— así como las medidas instituidas por la entidad auditada para promover la economía, la eficiencia y la efectividad.

Auditoría de cumplimiento

Evaluación independiente para determinar si un asunto cumple con las autoridades aplicables identificadas como criterios, evaluando si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con las autoridades que rigen a la entidad auditada.

Auditoría de desempeño

Revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Auditoría forense

Metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.

Auditoría coordinada

Forma de colaboración entre las EFS para ejercer el control sobre cuestiones de naturaleza internacional o regional, que revisten interés para los países involucrados.

Biodiversidad

Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

Biota

Conjunto de especies de plantas, animales y otros organismos que ocupan un área dada.

Calentamiento global

El calentamiento global es el aumento de la temperatura de la tierra, mismo que se refleja en los océanos y la atmósfera principalmente causado por la emisión de gases de efecto invernadero expedidos por la actividad humana; este proceso se ha incrementado, especialmente por la quema de combustibles fósiles y los cambios en el uso del suelo, tales como la deforestación, así como varias otras fuentes secundarias.

Cambio climático

Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.

Glosario

Comercio sostenible

Intercambio comercial de bienes y servicios que genera ventajas sociales, económicas y ecológicas respetando las reglas de base del desarrollo sostenible: crear un valor económico, disminuir la pobreza y la desigualdad y conservar y reutilizar los recursos naturales.

Control externo gubernamental

Proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos para evaluar y revisar las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley; revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública.

Corrupción transnacional

Ofrecimiento de una ventaja indebida pecuniaria o de otro tipo a un agente público extranjero, para su provecho o para provecho de un tercero, para que este agente actúe o se abstenga de actuar en la ejecución de funciones oficiales, con vista a obtener o conservar un mercado en el comercio internacional.

Normas fito y zoonitarias

Medidas para garantizar la inocuidad de los productos alimenticios destinados al consumo humano y para evitar la propagación de plagas o enfermedades entre especies animales y vegetales.

Revisión entre pares

Revisión externa e independiente de uno o más elementos de la organización y/o el funcionamiento de una EFS por un equipo de profesionales homólogos de una o más EFS.

Tráfico de especies

Comercio legal e ilegal de especies de animales salvajes y/o productos derivados. El tráfico ilegal de vida silvestre abarca venta, contrabando, captura o colecta de animales en peligro de extinción, vida silvestre protegida (fauna y flora, sujetas a cuotas y reguladas por permisos legales), caza furtiva, sus derivados o productos, en contravención de leyes y tratados nacionales e internacionales.



Foto: Clark Van Der Beuken

Referencias

LIBROS

- Aznar, J. & Estruch, A. (2012) Valoración de Activos Ambientales. Valencia: Ed. Universitat Politècnica de València.
- Harrison, M et al. (2015) Wildlife crime: a review of the evidence on drivers and impacts in Uganda. Londres: IIED Research Report.
- May, Ch. (2017) Transnational Crime and the Developing World. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- WWF/Dalberg (2012). La Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Vida Silvestre: Una consulta con los gobiernos. Gland, Suiza: WWF Internacional.

PUBLICACIONES ACADÉMICAS ESPECIALIZADAS

- Aznar, J., Guijarro, F. & Moreno, J. (2007). Valoración agraria multicriterio en un entorno con escasa información. Estudios de Economía Aplicada, 25(2), 551-571.
- Brandes, A. et al. (2020) Endangered species account for 10% of Brazil's documented timber trade. Journal for Nature Conservation 55, 125821.
- Rivera-Olarte, F. (2017) Breve estudio descriptivo del fenómeno ambiental en sus dos dimensiones: daño ambiental y daño ecológico. Derecho y Políticas Públicas 25, 83-103.
- Useros, J. (2013) El Cambio Climático: sus Causas y Efectos Medioambientales, Anales de la Real Academia de Medicina y Cirugía de Valladolid, 50, 71-98.

SITIOS WEB

- Barrionuevo, M. (2020a). Aproximación a la Identificación de Rutas de Tráfico Ilegal de Especies de Flora y Fauna Silvestre en América Latina y el Caribe. 5 de septiembre de 2020, de GIZ Sitio web: <https://portalcef.contraloria.gov.co/assets/docs/601-1db76848-20fb-44e2-9ae2-0f45de9a68ab/Producto-4-Consultor%C3%ADa-GIZ-Rutas-y-Especies-Traficadas.pdf>
- Barrionuevo, M. (2020b). Mapeo de Stakeholders. 5 de septiembre de 2020, de GIZ Sitio web: <https://portalcef.contraloria.gov.co/assets/docs/601-1db76848-20fb-44e2-9ae2-0f45de9a68ab/Producto-2-Consultor%C3%ADa-GIZ-Mapeo-de-Stakeholders.pdf>
- Barrionuevo, M. (2020c). Mapeo de Iniciativas que Promueven un Comercio Sostenible de Especies. 5 de septiembre de 2020, de GIZ Sitio web: <https://portalcef.contraloria.gov.co/assets/docs/601-1db76848-20fb-44e2-9ae2-0f45de9a68ab/Producto-3-Consultor%C3%ADa-GIZ-Iniciativas-de-Comercio-Sostenible-Experiencia-de-EFS.pdf>
- Brasil (2014). Portaria Nº 443, de 17 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União, 245, 110-121. Sitio web: https://dados.gov.br/dataset/portaria_443
- IBAMA (2017). Relatórios DOF. Sitio web: <https://www.ibama.gov.br/flora-e-madeira/dof/relatorios-dof>.
- OLACEFS (2020). El rol de las EFS en el tráfico ilícito de flora y fauna silvestre. Sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=OvuBkm2CjFY>.

Presidencia de la OLACEFS
Contraloría General de la República del Perú

Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS
Contraloría General de la República de Chile

Presidencia del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional
Contraloría General del Estado de la República del Ecuador

Responsabilidad por el contenido
Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional

Proyecto gráfico, portada, diagramación y revisión
Proyecto Regional Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Dirección
Contraloría General del Estado de la República del Ecuador
Av. Amazonas N35-181 y Japón. Quito – Ecuador
(593) 2 3987-310
gtct@contraloria.gob.ec

Apoyo



Por medio de la:







GTCT

Corrupción Transnacional

La OLACEFS es un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una organización permanente que se encarga de cumplir funciones de investigación científica especializada y desarrollar tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de sus miembros, con el objetivo de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento.

www.olacefs.com

El Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) tiene el objetivo de propiciar el intercambio de información oportuna entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la región para la mejor ejecución de sus procesos de investigación y fiscalización gubernamental, que coadyuven a la lucha contra la corrupción transnacional, así como, el intercambio de experiencias y buenas prácticas en dicha materia.

<https://www.olacefs.com/grupo-de-trabajo-especializado-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-transnacional-de-la-olacefs/>