



SUMARIO EJECUTIVO

Lecciones Aprendidas de la Implementación y Cumplimiento de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

El mundo está frente a una crisis de biodiversidad. El número de especies en extinción inducidas por los humanos es de 100 a 1000 veces superior a la extinción no causada por humanos. Mientras la causa principal de extinción es la pérdida de hábitat, la segunda causa es la sobreexplotación, incluyendo la caza furtiva y el comercio internacional ilegal de vida silvestre. El principal instrumento para legislar el comercio de vida silvestre es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Conocer la naturaleza y alcance de la aplicación y cumplimiento de la legislación CITES en todos los países miembros para comprender mejor el efecto del comercio legal e ilegal en la supervivencia de las especies, lo que también ayudará a aclarar las lagunas de investigación más amplias relacionadas con la gobernanza ambiental.
- Identificar las lecciones aprendidas en relación con la legislación, la implementación y el cumplimiento de la CITES para proporcionar evidencia a los países miembros sobre cómo se puede mejorar su propia práctica e informar a otros acuerdos ambientales sobre los enfoques de implementación y cumplimiento.
- Compartir ampliamente los tres estudios de caso de las lecciones aprendidas con las partes interesadas relevantes y los responsables políticos para informar los cambios a la legislación, implementación y cumplimiento de la CITES y una gobernanza ambiental más amplia.

ANTECEDENTES: CITES Y EL PROYECTO DE LEGISLACIÓN NACIONAL (NLP)

El NLP asesora países miembro sobre la implementación de CITES mediante cuatro componentes: designar al menos una Autoridad Administrativa y una Autoridad Científica; prohibir la comercialización de especies que violan la CITES; penalizar dicha comercialización; y confiscar especies comercializadas u obtenidas. Después de 45 años, la implementación por países se clasifica de la siguiente manera:

- Categoría 1 – implementación satisface los requerimientos – 92 miembros (50+%)
- Categoría 2 – la implementación no satisface todos los requerimientos – 46 miembros (25.3%)
- Categoría 3 – la implementación no satisface los requerimientos – 36 miembros (19.8%)
- 8 países no han sido evaluados (4.3%)

La Secretaría CITES y el Comité Permanente también supervisan el cumplimiento de la Convención mediante informes anuales y bienales.

- 18 países necesitan medidas urgentes
- 31 países tienen alguna forma de suspensión del comercio
- 9 de éstos son el mismo país

MÉTODOS

- Análisis de contenido de la legislación de 183 países miembro
 - La legislación CITES o una revisión de la legislación de 122 países miembro está disponible en inglés. Tengo conocimiento práctico de español y ruso, que comprende otros 20 países. Por lo tanto se usó el Traductor de Google en 47 casos. En 4 casos, el texto no se pudo traducir o no era claro (4 en árabe; 1 en somalí).
- Una encuesta iterativa Delphi a expertos basada en el análisis de contenido (32 en la primera vuelta; 23 en la segunda).

- Identificación de tres estudios de casos de buenas prácticas / lecciones aprendidas (Canadá, Indonesia, Sudáfrica - ver resúmenes de estudios de casos separados) seguidos de entrevistas en profundidad sobre los estudios de casos de tres países que duran de 30 a 65 minutos cada uno (20 entrevistas).

RESULTADOS

Análisis de contenido de la legislación

Separadas AAP, AAD, AC	41	Misma AAP y AAD	14
Misma AAP, AAD, AC	17	Sin AC	5
Sin AAP	85	Superpuesto de AAP, AAD, AC	9
Separada AAD y AC	58	Otro	4
Misma AAD y AC	29		

Tabla 1 – Cinco países no tienen Autoridad Científica, lo que significa que no pueden implementar CITES cómo es debido. De interés, aunque no sea un requisito de la CITES, 85 países no tienen Autoridad de Aplicación. Esto plantea la cuestión del nivel de atención prestado al descubrimiento de violaciones, así como a cualquier arresto resultante, enjuiciamiento, etc., cuando se producen violaciones.

Si	103
No	80

Tabla 2 – Del análisis de contenido de la legislación aparece que 103 países prohíben el comercio que viola los artículos de la CITES. Aun así, la legislación de 80 países no lo contempla. Se necesita más investigación para explorar la naturaleza exacta de dicha prohibición.

Multa	16
Multa / Prisión	99
Prisión	3
No está claro	13
Blanco	52

Tabla 3 – Las penas son un componente difícil de analizar ya que es posible que las penas por violar la ley que implementa CITES se basen en penas recogidas en otra legislación administrativa, civil o penal. Así que mientras la mayoría de los países tiene mecanismos para penalizar las violaciones de la CITES, hay 65 países en que las penas no se pudieron determinar. Se necesita un análisis más detallado para poder desvelar el nivel de las sanciones y se precisa más recopilación de datos para determinar si dichas sanciones son o no aplicadas.

Solo vida silvestre	71	Evidencia	1
Ambos (vida silvestre/equipo)	47	Ninguno	1
Equipo	8	En blanco	55

Tala 4 – La mayoría de países parece tener medidas para la confiscación de la vida silvestre y algunas incluso mencionan el equipamiento necesario (por ejemplo, herramientas, vehículos). No ha sido posible determinar las medidas de confiscación en 55 países.

N. de informes	N. de países	N. de informes	N. de países
0	67	4	10
1	27	5	17
2	13	6	26
3	9	7	15

Tal y como se ha mencionado, hay 31 países bajo suspensión debido a sus prácticas de información. El número de países que ha fallado a la hora de someter los informes bienales es mucho mayor, hay 67 países que *jamás* han presentado un informe bienal. Estos informes son esenciales para poder evaluar la implementación así como las dificultades y limitaciones. Es importante subrayar también el punto de que incluso algunos países que sí hacen los informes, la calidad de los informes puede ser deficiente, por tanto éste es un elemento adicional en lo que refiere al cumplimiento y los informes que necesita ser abordado.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA ITERATIVA DELPHI

En general, los participantes estuvieron de acuerdo en que debería ser un requisito tener una Autoridad de Aplicación para todos los países miembros de la CITES. Mientras que hubo consenso amplio sobre que las Autoridades deberían estar diferenciadas, para la mayoría, el aspecto más importante fue que cada una de las dos (o tres) autoridades sea independiente para no tener presión a la hora de tomar decisiones y que todas tengan sus respectivos roles claramente definidos. En lo que refiere a prohibir la comercialización y penalizar las violaciones, los participantes accedieron a recibir sugerencias de los países miembro de la CITES para mejorar la implementación llevada a cabo, lo cual es una medida de apoyo y no de castigo. Por ejemplo, la sugerencia de sancionar el comercio o introducir medidas para restringir el comercio de los países que no implementan completamente estos componentes, fue ligeramente aceptada, en cambio la sugerencia de crear grupos de trabajo y / o un sistema de orientación entre los países recibió más apoyos. Lo mismo sucede con recibir sugerencias sobre cómo mejorar la implementación de las medidas de confiscación. Los participantes recomendaron que los países miembro deberían intentar utilizar o diseñar legislación que permitiera tener mecanismos de recuperación de costes para albergar vida silvestre viva y almacenar evidencias, etc., así como para cubrir la pérdida de activos.

En cuanto al cumplimiento, los participantes eligieron otra vez medidas no punitivas para mejorar el cumplimiento, tales como la creación de grupos de trabajo. Además, también recibió bastante respaldo (25 de 32) la opción de incrementar la visibilidad en la web de la CITES sobre si los países presentan o no los informes anuales y bienales.

La Segunda Vuelta de la Encuesta Iterativa Delphi descomprimió las respuestas de los 32 participantes de la Primera Vuelta. Para las autoridades, la siguiente cita de uno de los participantes resume la opinión general:

“Las claves para el éxito en materia de aplicación son: toma de decisiones independiente en cuanto a la gestión de riesgos, buena comunicación con la AAD (independientemente de si forma parte o está fuera de la agencia de aplicación) y una comprensión del comercio y la aplicación de la ley basada en valores.”

En cuanto a la prohibición, la mayoría de la investigación gira entorno a la falta de protección que algunos países dan a especies no autóctonas. Los participantes no estuvieron de acuerdo en que ello representara un problema. La mayoría creyó que 'Medidas nacionales más estrictas son un buen mecanismo para prevenir el comercio de especímenes en peligro de extinción a nivel nacional capturados en el medio silvestre'. Sin embargo, un participante comentó que esto debilita el espíritu de la convención y conllevará que las partes no participen en la CITES. Fue recomendado que 'Los países importadores podían dar respuestas más severas no permitiendo la importación de especies CITES a países con baja implementación o cumplimiento de la CITES' y ello recibió la mayoría de apoyo. Los mecanismos de recuperación de costes y pérdida de activos recibieron soporte en lo que refiere a confiscación, pero menos en lo que refiere a una pena. Finalmente, los participantes de la Segunda Vuelta estuvieron de acuerdo con la sugerencia de añadir criterios adicionales en el Proyecto de Legislación Nacional, sobretodo en torno a acciones penales efectivas y los tipos específicos de sanciones que están permitidas.

RECOMENDACIONES

Autoridades

- Concentrar todos los esfuerzos en conseguir que todos los miembros tengan una Autoridad Científica
- Considerar la adición de una Autoridad de Aplicación en la Convención

Prohibición

- Asegurarse que todos los miembros prohíben las violaciones de la Convención tanto para especies nativas como no nativas

Penas

- Considerar una resolución o decisión para establecer penas, si es posible en línea con las directrices de la ONU que indican que más de 4 años representa un delito grave
- Revisar las penas que se están imponiendo y que medida y alcance tienen

Confiscación

- Apoyar a los miembros para ampliar las confiscaciones incluyendo bienes y productos del delito
- Mayor difusión de las directrices del Fondo Internacional para el Bienestar Animal (IFAW) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) sobre la confiscación de la vida silvestre

Recomendaciones generales

- Centrarse en obtener correctamente la ciencia
- Más visibilidad en la web de CITES en cuanto a la falta de implementación y cumplimiento
- Se deberían llevar a cabo acciones disciplinarias para los miembros que incumplan con la CITES constantemente
- Hacer el Proyecto de Legislación Nacional más firme y robusto (incluyendo especies marinas)
- Hacer disponible en la web de cites los hallazgos no-prejuiciosos para incrementar la transparencia
- Alentar a los importadores a aumentar el escrutinio de la vida silvestre y los hallazgos no-prejuiciosos entrantes

DIRECCIONES FUTURAS

- Explorar el enfoque latinoamericano
- Analizar la independencia de las autoridades a largo plazo
- ¿Ha servido CITES a su cometido en cuanto al tráfico ilícito de vida silvestre?
- Revisar, entre otros, el protocolo Nagoya sobre cómo abordar el robo de recursos naturales