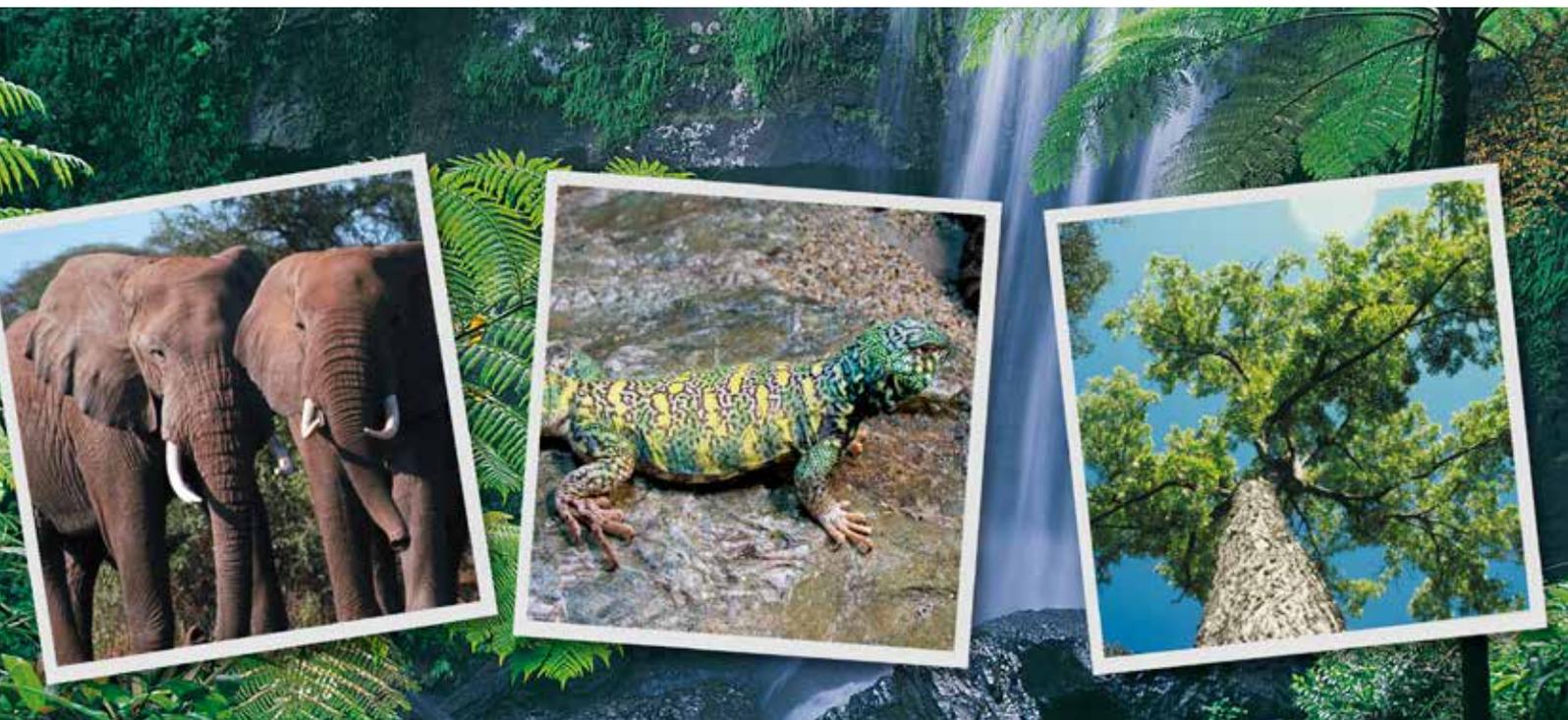




UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

CONSORCIO INTERNACIONAL PARA COMBATIR LOS DELITOS
CONTRA LA VIDA SILVESTRE



La publicación de este documento ha sido posible gracias a una generosa contribución de la Comisión Europea.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2012

© Naciones Unidas, diciembre de 2012. Reservados todos los derechos.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La presente publicación no ha sido revisada a fondo por los servicios de edición.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Agradecimientos

Las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* fueron preparadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) con el apoyo de la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Estos cinco organismos en conjunto conforman el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC). Las siguientes personas e instituciones han realizado contribuciones técnicas y de relevancia al presente trabajo: John M. Sellar, jefe de la Unidad de Apoyo para la Aplicación Efectiva de la Secretaría de la CITES; William B. Magrath, economista principal especializado en recursos naturales para el desarrollo rural y los recursos naturales del sur de Asia (cuyos aportes fueron posibles gracias al apoyo de un proyecto del Banco Mundial sobre las relaciones entre la corrupción y la silvicultura, financiado por el Organismo Australiano para el Desarrollo Internacional); Theodore S. Greenberg, consultor sobre asuntos relacionados con el lavado de dinero, Banco Mundial; David Higgins, director del Programa Ambiental, INTERPOL; Hui Fu, director del Programa Ambiental, Organización Mundial de Aduanas; Jorge Ríos, jefe de la Unidad de Medios de Subsistencia Sostenibles; Miwa Kato, oficial de programas del Programa Integrado y Rama de Supervisión, UNODC. Las *Herramientas* han sido editadas por Dienne Miller, con el apoyo de la CITES y la generosa contribución de la Comisión Europea. Sarah Koch, Mila Dadrass y Benedikt Hoffmann, de la UNODC, brindaron una valiosa asistencia. El desarrollo de estas *Herramientas* no hubiera sido posible sin la participación de un número de expertos externos y de la UNODC, los que se mencionan a continuación. Su dedicación a este proyecto se evidencia en sus generosas contribuciones, lúcidos comentarios y observaciones. A todos ellos, el agradecimiento del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre.

INTERPOL

Justin Gosling

OMA

Daniel Moell

UNODC

Giovanni Broussard

Demostenes Chryssikos

Celso Coracini

Conor Crean

Thi Thuy Van Dinh

Ajit Joy

Karen Kramer

Ian Munro

Mark Shaw

Justice Tettey

Candice Welsch

Índice

	<i>Página</i>
Siglas y abreviaturas	x
Acerca de las <i>Herramientas</i>	xi
Resumen ejecutivo	1
1. Antecedentes.....	2
1.1 Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre.....	4
2. Finalidad, concepto y objetivos	5
2.1 Finalidad.....	5
2.2 Concepto	6
2.3 Objetivos específicos.....	7
2.4 Destinatarios	8
3. Estructura y contenido de las <i>Herramientas</i>	9
4. Metodología	10
5. Uso de las <i>Herramientas</i>	11

Parte I. Legislación

1. Derecho internacional.....	16
1.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	17
1.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	19
1.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	21
1.4 Otras convenciones internacionales.....	22
1.5 Acuerdos bilaterales	24
2. Legislación nacional.....	26
2.1 Legislación sobre vida silvestre y bosques.....	28
2.2 Protección de especies.....	31
2.3 Derecho penal.....	35
3. Delitos relativos a la vida silvestre y los bosques.....	39
3.1 Tala y cosecha ilegal	40
3.2 Caza ilegal (caza furtiva o furtivismo)	43

	<i>Página</i>
3.3	Procesamiento ilícito de materiales animales y vegetales 45
3.4	Tráfico, comercio, venta y suministro 45
3.5	Delitos relativos a la importación y la exportación 46
3.6	Adquisición, posesión y consumo 48
3.7	Sanciones 49
4.	Delitos conexos 51
4.1	Falsificación de documentos y otras cuestiones asociadas..... 52
4.2	Blanqueo de dinero..... 54
4.3	Otros delitos relacionados con la corrupción..... 60
4.4	Evasión fiscal y falta de pago de tasas y otros aranceles..... 64
4.5	Organizaciones delictivas 65
5.	Iniciativas regionales y especializadas..... 67
5.1	Aplicación de leyes forestales y gobernanza 67
5.2	Redes de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre 70
5.3	Sistemas y planes de certificación, y estándares privados y voluntarios 71

Parte II. Aplicación efectiva de la ley

1.	Organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley..... 78
1.1	Atribuciones de aplicación efectiva de la ley 79
1.2	Policía comunitaria 82
1.3	Asociaciones 83
2.	Recursos humanos 85
2.1	Dotación de personal..... 85
2.2	Selección de personal..... 87
2.3	Capacitación 88
3.	Tareas de inteligencia..... 91
3.1	Recopilación e intercambio de inteligencia..... 91
3.2	Técnicas de trabajo encubierto 93
3.3	Informantes 96
3.4	Patrullas y puntos de control..... 97
3.5	Investigaciones proactivas 98
4.	Facultades de aplicación efectiva de la ley 98
4.1	Fuentes de las facultades de aplicación efectiva de la ley..... 99

	<i>Página</i>
4.2 Tipos de facultades de investigación	100
4.3 Ejercicio de las facultades, y “controles y contrapesos”	101
4.4 Instalaciones y equipamiento	102
5. Procedimientos y técnicas de investigación	103
5.1 Denuncia de delitos	103
5.2 Obtención de información y pruebas	105
5.3 Trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques	106
5.4 Identificación de sospechosos	106
5.5 Entrevistas	107
5.6 Protección de testigos y víctimas	108
5.7 Investigación forense y de la escena del delito	109
5.8 Investigaciones financieras	111
6. Control de fronteras y aduanas	113
7. Cooperación internacional en cuestiones penales	117
7.1 Marcos jurídicos	118
7.2 INTERPOL	118
7.3 Operación, procedimientos y administración	120
7.4 Cooperación en materia de aplicación efectiva de la ley e intercambio de información	121
8. Asistencia y ayuda técnica	124
8.1 Asistencia internacional y regional	124
8.2 Donantes bilaterales y multilaterales	125
8.3 Coordinación de los donantes	125
9. Rendición de cuentas e integridad	126

Parte III. Poder judicial y ministerio público

1. El poder judicial	131
1.1 Estructura y organización del poder judicial	132
1.2 Recursos del poder judicial	134
1.3 Gestión de la información	137
1.4 Rendición de cuentas e integridad del poder judicial	138
2. El ministerio público	139
2.1 Fuente, organización y delegación de las atribuciones del ministerio público	139

	<i>Página</i>
2.2 Operación y volumen de trabajo de las fiscalías	141
2.3 Recursos de las fiscalías.....	142
2.4 Rendición de cuentas e integridad.....	145
3. Cooperación internacional en cuestiones penales	146
3.1 Extradición.....	146
3.2 Asistencia judicial recíproca.....	148
3.3 Confiscación de bienes	150
3.4 Remisión de actuaciones penales.....	152
3.5 Traslado de personas condenadas a cumplir una pena.....	153
4. Imposición de la pena y sanciones	153
4.1 Principios de la imposición de la pena.....	154
4.2 Sanciones	155
5. Restitución, compensación y restauración	156

Parte IV. Fuerzas impulsoras y prevención

1. Análisis de contexto.....	162
1.1 Actores en la cadena de suministro de la vida silvestre y los bosques.....	163
1.2 Usos de los recursos de la vida silvestre y los bosques.....	167
2. Gestión de la vida silvestre y los bosques.....	174
2.1 Sistemas de gestión de la vida silvestre y los bosques.....	174
2.2 Planes de gestión de la vida silvestre y los bosques.....	177
3. Creación de capacidades en materia social.....	182
3.1 Reducción de la pobreza.....	183
3.2 Enfoques participativos	183
4. Comercio y mercados legales	184
5. Concienciación	185
6. Comentarios finales	186

Parte V. Recopilación y análisis de datos

1. Recopilación de datos.....	191
1.1 Estadísticas del delito.....	191
1.2 Presentación de informes CITES.....	195

	<i>Página</i>
1.3 Análisis de recursos y seguimiento	196
1.4 Datos económicos	197
1.5 Gestión de la tecnología y la información.....	198
2. Bases de datos	198
2.1 Base de datos sobre incautaciones de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude.	199
2.2 Intercambio de Información sobre Comercio de Vida Silvestre	199
2.3 Alertas CITES.....	200
3. Indicadores de desempeño	201
4. Investigación analítica	203
4.1 Investigación académica e independiente	203
4.2 Encuestas de diagnóstico.....	204
4.3 Divulgación	205
Anexo. Lista de herramientas	207
Bibliografía.....	213

Siglas y abreviaturas

AAV	acuerdo de asociación voluntaria
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CEN	Red Aduanera de Lucha contra el Fraude (siglas en inglés)
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (siglas en inglés)
ETIS	Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (siglas en inglés)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FLEG	aplicación de leyes forestales y gobernanza (siglas en inglés)
FLEGT	aplicación de leyes forestales, gobernanza y comercio (siglas en inglés)
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
ICCWC	Consortio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (siglas en inglés)
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
MIKE	Sistema de Supervisión de la Matanza Ilegal de Elefantes (siglas en inglés)
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONG	organización no gubernamental
PEP	persona expuesta políticamente
PROFOR	Programa sobre los Bosques (siglas en inglés)
TIC	tecnología de información y comunicación
UE-TWIX	Intercambio de Información sobre Comercio de la Vida Silvestre de la Unión Europea (siglas en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIF	unidad de inteligencia financiera
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (siglas en inglés)
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (siglas en inglés)

Acerca de las *Herramientas*

La presente versión de las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* constituye un primer intento de presentar una visión general y exhaustiva que permita comprender los principales temas relacionados con los delitos ambientales y analizar las respuestas preventivas y las que brinda el sistema de justicia penal a los delitos contra la vida silvestre y los bosques en un determinado país. Se han realizado esfuerzos con la intención de brindar un marco para el análisis y la comprensión de las medidas de prevención y de respuesta como base para lograr una respuesta nacional efectiva a los mencionados delitos.

Las *Herramientas* están diseñadas principalmente para asistir a los funcionarios gubernamentales de las áreas de administración de vida silvestre y bosques —así como a los funcionarios de aduana y de otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley— en el análisis exhaustivo de los posibles medios y medidas para proteger la vida silvestre y los bosques y realizar un seguimiento de su utilización, y de esta manera identificar las necesidades de asistencia técnica. En ese sentido, las *Herramientas* pueden también ser empleadas para la capacitación de las personas encargadas de la aplicación efectiva de la ley y, además, resultar útiles para otros actores de los ámbitos nacional e internacional, al igual que para la sociedad civil, en relación con sus responsabilidades diarias.

Las *Herramientas* pueden utilizarse de forma eficaz para abordar: *a*) una amplia gama de delitos contra la vida silvestre y los bosques, que incluye los asuntos relacionados con la tala ilegal y el comercio ilícito de madera, así como el incumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), y *b*) la utilidad de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* están organizadas en cinco partes:

Parte I Legislación

En la parte I se analiza la legislación relacionada con los delitos contra la vida silvestre y los bosques y otras actividades ilícitas. Incluye una visión general del derecho internacional, de la implementación de la CITES e iniciativas regionales, así como de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y delitos asociados —tales como la corrupción y el blanqueo de dinero— en el ámbito nacional.

Parte II Aplicación efectiva de la ley

En la parte II se analizan las medidas de aplicación efectiva de la ley relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Incluye herramientas para el análisis relacionado con los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, la dotación de personal, la inteligencia, las investigaciones, el control de fronteras y aduanas, la cooperación internacional, la asistencia y ayuda técnica, la protección de testigos y de víctimas, y la rendición de cuentas e integridad de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley.

Parte III Poder judicial y ministerio público

En la parte III se analiza la capacidad del poder judicial y del ministerio público para hacer frente a los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Incluye un análisis de las atribuciones, la estructura y los procesos de las fiscalías y los órganos judiciales, cuestiones relativas a la imposición de la pena, cooperación internacional en materia judicial y compensación de las víctimas.

Parte IV Fuerzas impulsoras y prevención

En la parte IV se analizan los factores que propician los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y la eficacia de las intervenciones preventivas. Esto incluye los motivos de los actores involucrados, los diferentes usos de los productos de la vida silvestre y los bosques, y los sistemas de gestión de los recursos naturales y otros mecanismos de prevención.

Parte V Recopilación y análisis de datos

En la parte V se exploran la disponibilidad, la recopilación, el análisis y el examen de datos y toda otra información relativa a los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Incluye un análisis de las estadísticas sobre delito y otros datos disponibles, y de los mecanismos para intercambiar información, evaluaciones de desempeño y capacidades de investigación analítica de un determinado país.

Consideradas en conjunto, las *Herramientas* brindan una visión general del inmenso número y la gran variedad de herramientas disponibles para prevenir y combatir los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques. Cada parte de las *Herramientas* ofrece una guía práctica y detallada de los asuntos clave a ser examinados, así como referencias a las convenciones internacionales pertinentes, a los estándares y normas, y a las directrices y documentos relevantes. Se han hecho grandes esfuerzos para que cada una de las secciones sea exhaustiva y brinde a los usuarios de las *Herramientas* una lista de verificación para analizar en profundidad las causas del delito, los mecanismos de prevención y las respuestas del sistema de justicia penal. Sin embargo, las *Herramientas* no sustituyen la necesidad de un enfoque “hecho a medida” para la evaluación de la situación en países específicos, y no pretenden abarcar todos los aspectos de los sistemas jurídicos de cada país.

Las *Herramientas* que se presentan aquí son la primera versión de un “documento vivo” que será mejorado y desarrollado a medida que se utilice, sobre la base de los comentarios recibidos, las lecciones aprendidas, las mejores prácticas observadas y los estudios de caso llevados a cabo en la esfera de la prevención y represión de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En este sentido, las *Herramientas* deberían ser consideradas como un primer borrador en el que se intenta presentar una colección de herramientas y recursos, entre los cuales los usuarios podrán elegir según sus necesidades.

A fin de que la aplicación práctica de estas *Herramientas* sea lo más efectiva posible, se recomienda realizar un análisis bajo la orientación del gobierno, con la participación de todos los actores relevantes —entre otros, organismos de gobierno, la sociedad civil o grupos de comunidades locales. Se invita al usuario de las *Herramientas* a elegir aquellas que sean relevantes para el análisis del área

de interés. Para permitir un análisis eficaz y un seguimiento sostenible en el tiempo, se recomienda que los resultados del análisis sean presentados a manera de informe. Tal informe podría ser compartido finalmente con los directores de los organismos nacionales relevantes y los encargados de la formulación de políticas dentro del gobierno, los responsables de promover cambios en la legislación existente, las estructuras de los organismos, los recursos logísticos y humanos, las políticas sectoriales y gubernamentales, entre otros asuntos. También podrá ser de gran utilidad para las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que puedan estar en condiciones de ofrecer apoyo y capacitación, tales como el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC). Tal informe puede, asimismo, ser de considerable utilidad al constituir un enlace con la comunidad donante cuando se diseñan proyectos o programas para promover cambios en el ámbito nacional.

Los patrocinadores de estas *Herramientas* tienen la intención de verificar su utilidad a través de una serie de pruebas piloto con gobiernos asociados, después de lo cual se refinaría aún más el enfoque propuesto y la información podría revisarse. Se pretende que las *Herramientas* sean una obra viviente y en evolución, y sus actualizaciones regulares se basarán en casos prácticos, bibliografía y estudios recientes, así como en la retroalimentación de los usuarios, a fin de asegurar que continúan reflejando las herramientas más completas y las experiencias más relevantes en este campo.



HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA SILVESTRE Y LOS BOSQUES

Resumen ejecutivo

Los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques¹ constituyen un fenómeno complejo con múltiples niveles y dimensiones. Estos delitos son, a menudo, el resultado de la interacción entre una gran cantidad de factores —culturales, económicos, sociales y ambientales— y pueden incluir a una amplia variedad de actores. Por lo tanto, para lograr una respuesta efectiva, los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques deben ser abordados a través de un enfoque coordinado y multisectorial. Su complejidad hace que resulte un desafío para los gobiernos y organizaciones internacionales el identificar fortalezas y debilidades de los sistemas legislativos, administrativos, de aplicación efectiva de la ley, judiciales y preventivos, así como los vacíos existentes en los mismos.

Además, debería reconocerse la diferencia fundamental entre los delitos contra la vida silvestre y los bosques y otras formas de delito. La mayoría de los delitos contra la propiedad, tales como el robo, el hurto, el incendio provocado y el vandalismo, son penalizados porque infligen daño a las personas o a las cosas creadas por la mano del hombre, generan incertidumbre, disminuyen la confianza y perjudican el comercio y el crecimiento económico. Todas estas razones se aplican también cuando se penalizan los mismos actos contra los recursos naturales. Sin embargo, hay una dimensión adicional en el combate del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques: la legislación que protege la vida silvestre y los bosques también apunta a asegurar la sostenibilidad de los sistemas de recursos naturales. Esto establece una dinámica diferente para la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques, que debería conducir al análisis de los usos y los usuarios de los recursos silvestres, tomando en consideración la sostenibilidad y la promoción de su cumplimiento con políticas de buena gestión de los recursos.

El propósito de las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* es servir como punto de partida para que los gobiernos nacionales, actores internacionales, profesionales y académicos comprendan mejor la complejidad del tema, y también como marco para desarrollar estrategias de prevención y respuesta.

Las *Herramientas* ofrecen un inventario de medidas que pueden contribuir al análisis de la naturaleza y el alcance de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y a desalentar y combatir esos delitos. También intentan contribuir a la comprensión de los diversos factores que propician los delitos contra la vida silvestre y los bosques a fin de integrar la información y la experiencia obtenidas de ese análisis a las estrategias nacionales, regionales e internacionales de lucha contra los mismos. Las *Herramientas* han sido desarrolladas sobre la base de: *a*) lecciones aprendidas de los esfuerzos nacionales e internacionales para reducir el comercio ilícito de vida silvestre, derivados de animales y material vegetal; *b*) análisis académicos y examen de casos, y *c*) consultas con partes interesadas clave y expertos pertinentes.

¹ A los fines de las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques*, el término “delito” incluye todas las actividades que pueden ser objeto de sanciones penales o administrativas.

Las causas, los componentes y las consecuencias de los delitos contra la vida silvestre y los bosques varían entre países, regiones y sociedades en todo el mundo. No hay una solución para esta cuestión que se adapte a todas las situaciones. Al formular contramedidas eficaces, es importante que los patrones locales de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y las preocupaciones de las comunidades locales sean reconocidos e integrados a las políticas y la legislación. Las *Herramientas* intentan brindar una gama de opciones que, combinadas de diferentes formas, permitirán a cada país construir una estrategia integrada lo más efectiva posible para hacer frente a sus necesidades particulares.

Las medidas propuestas en estas *Herramientas* han sido agrupadas en cinco partes principales: legislación, aplicación efectiva de la ley, poder judicial y ministerio público, fuerzas impulsoras y prevención, y recopilación y análisis de datos. Las herramientas están organizadas en forma temática para asegurar la facilidad de su uso y para ayudar a los usuarios a comprender los asuntos clave que plantea el sistema objeto de análisis. Las *Herramientas* en su forma actual serán sometidas a una prueba piloto en asociación con tres gobiernos nacionales seleccionados para ese fin y serán revisadas para asegurar que son un instrumento práctico y aplicable. Asimismo, se agregará material adicional a medida que se identifiquen otras necesidades en el futuro.

1. Antecedentes

En estas *Herramientas*, la expresión “vida silvestre y bosques” se refiere a toda la fauna y la flora silvestres, incluidos animales, aves y peces, así como los productos forestales madereros y no madereros. “Delitos contra la vida silvestre y los bosques” se refieren a la apropiación, comercialización (provisión, venta o tráfico), importación, exportación, procesamiento, posesión, obtención y consumo de flora y fauna silvestres, incluidos la madera y otros productos forestales, en contravención a las leyes nacionales o internacionales². Las infracciones a las reglamentaciones y los delitos relacionados con los bosques aceleran considerablemente la destrucción de los mismos y de los recursos silvestres y contribuyen a la deforestación, la desertificación y otras formas de degradación ambiental. Tienen también un impacto sobre la diversidad biológica, ya que conducen a la reducción, o incluso la eliminación de especies, y a la destrucción de muchos hábitats naturales únicos, y privan a muchos países y a sus habitantes de recursos renovables escasos³.

Los delitos contra la vida silvestre y los bosques amenazan la existencia de numerosas especies de plantas y animales silvestres. Cuanto más amenazada está una especie, mayor es el valor comercial de los individuos remanentes de esa especie, por lo que aumenta el incentivo para incrementar las actividades ilícitas. El hecho de que parte del comercio de fauna y flora silvestres esté regulado y, en algunos casos, prohibido brinda oportunidades para sortear las leyes y reglamentaciones pertinentes a través de la utilización de documentos falsos. En particular, el personal que no ha recibido la capacitación adecuada puede tener dificultades para diferenciar especies que pueden ser comercializadas legítimamente de aquellas que no pueden serlo⁴.

La pérdida de ingresos provenientes del comercio ilícito de vida silvestre, derivados de animales y materiales vegetales erosiona las rentas de los gobiernos y socava su capacidad para instrumentar programas de desarrollo y fortalecer el estado de derecho. Cuando está ligado a la delincuencia

² Cf. John E. Cooper, Margaret E. Cooper y Paul Budgen, “Wildlife crime scene investigation: techniques, tools and technology”, *Endangered Species Research* (2009), pág. 1. Con referencias adicionales.

³ Cf. Jacqueline L. Schneider, “Reducing the illicit trade in endangered wildlife”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, No. 3 (2008), págs. 274-289.

⁴ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Illicit trafficking in protected species of wild flora and fauna and illicit access to genetic resources”, informe del Secretario General, 4 de marzo de 2003 (E/CN.15/2003/8), párrafo 26.

organizada, la violencia, la corrupción a gran escala o los conflictos armados, los delitos contra la vida silvestre y los bosques pueden desestabilizar gobiernos y amenazar la seguridad regional⁵.

A pesar de las muchas sugerencias acerca de que los delitos contra la vida silvestre y los bosques son una de las formas más redituables de delincuencia organizada, después de la venta ilegal de drogas y el tráfico de armas de fuego y municiones⁶, aún resulta difícil, si no imposible, estimar la verdadera escala del problema. La fauna y la flora silvestres comprenden especímenes muy heterogéneos, que son obtenidos, comercializados y consumidos con una gran variedad de propósitos. Por ejemplo, los productos derivados de la vida silvestre y los bosques son utilizados como alimento, combustible, materiales de construcción, muebles, medicinas, como bienes coleccionables y como insumos para la fabricación de otros bienes. Los productos secundarios de la vida silvestre y los bosques no son manufacturados siguiendo estándares uniformes y, por lo tanto, pueden existir considerables variaciones de precios. Más aún, la pérdida de la fauna y la flora silvestres y el daño que causan al ambiente delitos contra la vida silvestre y los bosques trascienden de manera importante su valor monetario. Esta heterogeneidad hace que la valoración del comercio ilegal de fauna sea un gran desafío⁷.

Para la mayoría de los países, combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques no es actualmente una prioridad, y a menudo este tema se pasa por alto y no se comprende adecuadamente, a pesar de su escala y sus consecuencias actuales y potenciales. Las políticas y leyes relativas a la vida silvestre y los bosques y su aplicación efectiva no están a la altura, o no siempre están a la altura, de los niveles y patrones cambiantes del comercio ilícito de fauna y flora silvestres. Marcos legales inadecuados, la deficiente aplicación efectiva de las leyes, prácticas judiciales y de las fiscalías deficientes, así como la falta de comprensión de los diferentes factores que constituyen la fuerza que impulsa los delitos contra la vida silvestre y los bosques, han llevado a que recursos valiosos de la fauna y la flora silvestres hayan pasado a integrar la categoría de amenazados, debido a la tala ilegal, el comercio ilícito de productos de madera, la caza furtiva y el tráfico de partes de animales, sus derivados y material vegetal, entre otros factores. La alta demanda de madera, vida silvestre, partes de animales y material vegetal en todo el mundo ha generado operaciones de tala ilegal y de cosecha y caza furtiva a gran escala. El comercio ilícito de especies protegidas de fauna y flora silvestres brinda oportunidades para obtener importantes ganancias porque provee bienes que son considerablemente más baratos que el material de origen legal. El comercio ilícito es también un impedimento para el desarrollo de industrias lícitas en el largo plazo. Las brechas en los regímenes de control nacionales e internacionales, las dificultades para identificar mercancías ilícitas y productos secundarios, junto con la existencia de rutas de tráfico intrincadas, han dado como resultado la incapacidad para reducir de manera eficaz el comercio ilícito. Un autor que comenta sobre el tema señala:

La legislación de protección de la vida silvestre es todavía una cuestión a la cual se le asigna una prioridad baja en la mayor parte del mundo, y es inexistente en la parte restante. La aplicación efectiva de los pocos tratados internacionales que apuntan a prevenir el comercio en este macabro bazar biológico oscila entre delictiva y nula. De hecho, en muchas naciones los funcionarios de la aduana no realizan inspecciones para detectar contrabando biológico o no están capacitados para detectarlo. De forma similar, los inspectores de vida silvestre y los organismos encargados de emitir la autorización de permisos en las naciones miembros a menudo

⁵ Mara E. Zimmermann, "The black market for wildlife", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 36, No. 5 (2003), págs. 1657-1661.

⁶ Véase, por ejemplo, Mara E. Zimmermann, "The black market for wildlife", págs. 1657-1659.

⁷ Cf. Steven Broad, Teresa Mulliken y Dilys Roe, "The nature and extent of legal and illegal trade in wildlife", en *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation*, Sara Oldfield, ed. (Londres: Earthscan, 2003), págs. 3-11; Brendan Moyle, "The black market in China for tiger products", *Global Crime*, vol. 10, Nos. 1 y 2 (marzo de 2009), págs. 124-125; Jacqueline L. Schneider, "Reducing the Illicit Trade in Endangered Wildlife", págs. 274-282; Mara E. Zimmermann, "The Black Market for Wildlife", págs. 1657-1669.

carecen de la capacitación necesaria para cumplir con sus responsabilidades... Las probabilidades de ser atrapados son extremadamente bajas, y la posibilidad de ser condenados virtualmente inexistente⁸.

En muchos países, los sistemas vigentes aplicables a los sectores de vida silvestre y bosques también han posibilitado que prospere la corrupción y han generado ganancias considerables para los funcionarios corruptos de vida silvestre y bosques, así como para políticos y empresarios, en forma de sobornos y comisiones. Esto a su vez ha brindado a las empresas dedicadas a la tala de árboles y la caza de animales la libertad de ejercer prácticas ilícitas sin temor a ser procesadas judicialmente. Los delitos contra la vida silvestre y los bosques también enriquecen a los grupos de la delincuencia organizada transnacional y a otras redes delictivas que se dedican al suministro y a la provisión transnacional de mercancías ilícitas.

Si bien algunos gobiernos de países productores y consumidores, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales han lanzado iniciativas dirigidas a llamar la atención internacional sobre el problema de los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques, los niveles resultantes de compromiso político y capacidad operativa para abordar esos delitos no son aún proporcionales a la escala del problema. No obstante, en los años 2000, un número creciente de países (por ejemplo, Australia, los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos de América) introdujeron legislación para prohibir la importación de madera y productos madereros obtenidos ilegalmente. Esto también ha conducido a la concertación de acuerdos bilaterales con países exportadores para implementar la legislación.

En aquellos lugares donde se implementan o fortalecen las medidas de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre y bosques, el impacto directo de esas medidas sobre los medios de subsistencia de las comunidades rurales a menudo no constituye un aspecto central a ser tomado en cuenta. Además, las leyes relacionadas con la vida silvestre y los bosques tienden, con frecuencia, a limitar los derechos y los medios de subsistencia de las personas que dependen de los recursos naturales para su vida⁹. Al no tomar en consideración ese aspecto y centrarse sólo en la aplicación efectiva de la ley, las comunidades pueden resultar perjudicadas. A menudo se descuidan los nexos entre los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques y cuestiones que trascienden los sectores de vida silvestre y bosques, tales como el desarrollo rural y la conciencia pública.

Para complicar aún más la situación, la comunidad internacional carece de una interpretación común y una definición universalmente aceptada de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Hasta la fecha, no se ha desarrollado una estrategia universal aceptable para todas las naciones respecto de la prevención y represión de esos delitos. A pesar de la prolífica producción de material bibliográfico, no existe suficiente pericia técnica disponible sobre este fenómeno, y los estudios basados en análisis empíricos sistemáticos son todavía escasos.

1.1 Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre

En noviembre de 2009, varias organizaciones y organismos internacionales con atribuciones relacionadas con la aplicación efectiva de la ley y con la capacitación en materia de justicia penal —en lo que atañe a los delitos contra la vida silvestre y los bosques— decidieron unirse para trabajar en

⁸ Jonathan P. Kazmar, "The international illegal plant and wildlife trade: biological genocide?", *University of California Davis Journal of International Law and Policy* (invierno de 2000), págs. 105-109.

⁹ Marcus Colchester y otros, *Justice in the Forest: Rural Livelihoods and Forest Law Enforcement* (Bogor, Indonesia: Centro de Investigación Forestal Internacional, 2006).

conjunto en la formación de un consorcio internacional. Representantes de la Secretaría de la CITES, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) mantuvieron su primera reunión conjunta en Viena a fin de desarrollar una estrategia para prevenir y combatir el comercio ilícito de animales y plantas silvestres. Si bien algunos de esos organismos y organizaciones habían colaborado anteriormente en cuestiones relacionadas con el tema, fue la primera ocasión en la que las cinco entidades trabajaron juntas en esta forma de prevención del delito. Decidieron constituir el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC) para avanzar en forma conjunta y de manera coordinada.

El Consorcio fue lanzado formalmente en noviembre de 2010 por el Primer Ministro Vladimir Putin durante el Foro Internacional sobre el Tigre, realizado en San Petersburgo, Federación de Rusia, oportunidad en que se procedió a la firma de la carta de entendimiento entre las cinco entidades.

En su reunión inicial, el ICCWC solicitó a la UNODC que asumiera el liderazgo en el desarrollo de herramientas para el análisis de los sistemas existentes de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre y bosques.

2. Finalidad, concepto y objetivos

2.1 Finalidad

La finalidad de estas *Herramientas* es brindar una guía completa para analizar las respuestas administrativas, preventivas y de la justicia penal a los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques y otros delitos conexos en un país determinado. Un objetivo adicional de las *Herramientas* es identificar a los diferentes actores en la cadena del delito contra la vida silvestre y los bosques y facilitar la comprensión de los factores que propician sus actividades, a fin de comenzar a entender cómo podría prevenirse el aumento de ese tipo de delitos como fenómeno mundial. Con esa finalidad, se han incluido en las *Herramientas* numerosos componentes que son cruciales para reducir el delito contra la vida silvestre y los bosques, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La INTERPOL señala que “el próximo gran paso”:

...debe ser zanjar las divisiones que separan a los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley del público en general, de los activistas, de los académicos y de los encargados de formular políticas. Si nosotros, la comunidad internacional, estamos comprometidos con la conservación del medio ambiente mundial, la biodiversidad y los recursos naturales, los cinco estamentos deben trabajar juntos y en armonía¹⁰.

Las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* facilitan el intercambio de conocimiento e información entre los responsables de formular políticas, funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley, jueces, fiscales, investigadores, administradores y miembros de la sociedad civil que están trabajando en distintos niveles en pos de la consecución los mismos objetivos.

Las *Herramientas* presentan una colección de instrumentos y recursos que sus usuarios pueden seleccionar y utilizar.

¹⁰ INTERPOL, *Environmental Crime Programme: Strategic Plan 2009-2010* (Lyon, Francia, 2009), pág. 6.

2.2 Concepto

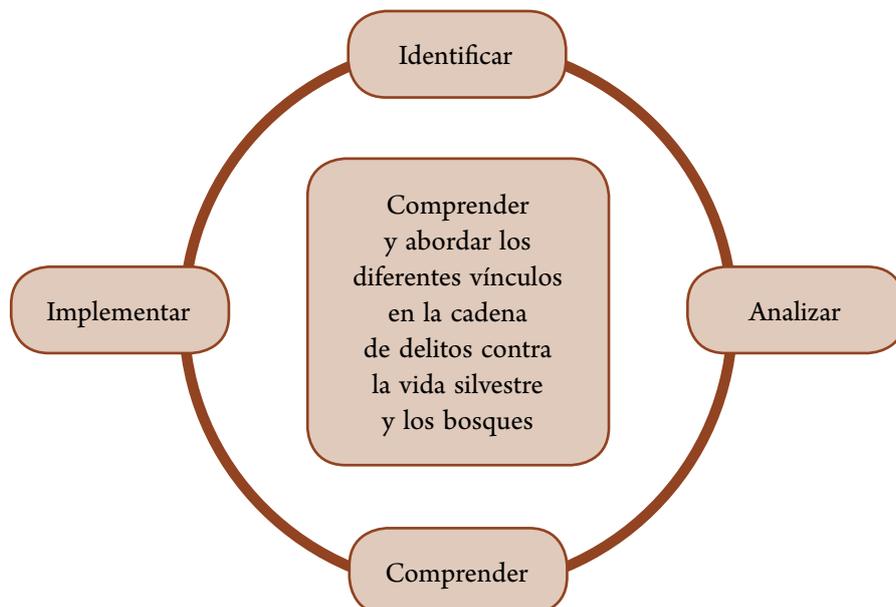
Combatir el delito, incluida la corrupción, en sectores que constituyen la columna vertebral de las economías de muchos países es crucial para el futuro económico, político y social de una nación. Éste es un proceso complejo que requiere del compromiso a todos los niveles y de todos los sectores del gobierno y la sociedad civil. Prevenir, desalentar y detectar los delitos contra la vida silvestre y los bosques requiere determinación, tiempo y coherencia, así como una comprensión general de las causas subyacentes y las fuerzas que propician este comportamiento delictivo. Restablecer la integridad moral y la credibilidad en sectores que a veces tienen una larga historia de actividades ilegales es un proceso lento y continuo. No es posible esperar que el éxito se alcance de un día para otro. El cambio es posible, sin embargo, y hay ejemplos positivos que pueden tomarse como motivos para ser optimistas.

Las *Herramientas* han intentado brindar un conjunto completo de directrices de evaluación, que —en forma individual y colectiva— podrían colaborar para reducir el comercio ilícito de fauna y flora silvestres.

Desde el punto de vista conceptual, las *Herramientas* han sido estructuradas en base a cuatro elementos clave, que ayudarán a los usuarios a:

1. Identificar los patrones actuales de delitos contra la vida silvestre y los bosques, incluidos sus causas y actores;
2. Analizar la respuesta de la justicia penal, que incluye los sistemas legislativos, de aplicación efectiva, de fiscalías y judiciales en vigor;
3. Comprender los diferentes nexos y la participación de los actores en la cadena delictiva contra la vida silvestre y los bosques; y
4. Implementar medidas para abordar y prevenir los delitos contra la vida silvestre y los bosques mediante la oferta de incentivos alternativos.

Figura 1. Cuatro elementos clave de las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques*



Sobre la base de otros trabajos de evaluación de la UNODC, en particular el *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* (una herramienta analítica de alcance más amplio)¹¹, las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* han sido desarrolladas como un compendio que puede ser solicitado por los países y que tiene por fin asistirlos a enfocar de manera inicial las cuestiones relativas al delito contra la vida silvestre y los bosques. Si bien abarcan varios aspectos internacionales del delito contra la vida silvestre y los bosques (y, por lo tanto, no están limitadas a experiencias regionales), las *Herramientas* están diseñadas para adaptarse a situaciones particulares de diferentes Estados.

2.3 Objetivos específicos

Las *Herramientas* están diseñadas para ayudar a los usuarios a:

- Analizar la capacidad de los organismos nacionales encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques y del poder judicial para investigar, promover acciones judiciales y dictar sentencias en casos de delitos contra la vida silvestre y los bosques;
- Examinar la capacidad de las instituciones y los mecanismos nacionales de gestión de la vida silvestre y los bosques;
- Analizar los procedimientos, la capacidad y el nivel de transparencia en la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques respecto de la detección, la disuasión y la recopilación y el análisis de datos;
- Analizar la eficacia de los mecanismos y propuestas existentes para aumentar la capacidad general de un gobierno —o un grupo de gobiernos de una región— para contrarrestar los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques;
- Identificar a los diferentes actores de la cadena del delito contra la vida silvestre y los bosques, así como los factores que propician ese tipo de delito;
- Identificar lagunas en las respuestas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques; y
- Facilitar la formulación y el desarrollo de medidas que respondan en forma adecuada a las necesidades y deficiencias identificadas.

Las *Herramientas* no han sido concebidas para ser aplicadas en reemplazo de la contribución de expertos en el tema o de personas con experiencia u opinión en la evaluación de la respuesta a los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques. No establecen ni recomiendan modelos de leyes, o plantillas para sistemas administrativos o de aplicación efectiva de las leyes, y no incluyen comentarios sobre la calidad o la eficacia de las estrategias y sistemas nacionales e internacionales existentes.

Por el contrario, las *Herramientas* pueden resultar útiles a los expertos o profesionales como lista de verificación y orientación eficaz para comprender las principales cuestiones de este campo emergente. Las medidas propuestas en las *Herramientas* intentan contribuir a realizar un análisis de los sistemas de justicia penal y otros mecanismos para prevenir y abordar los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Los detallados conjuntos de herramientas están pensados para promover la reflexión sobre las causas y las consecuencias principales de dichos delitos y contribuir a proveer una mejor comprensión de esos factores.

¹¹ UNODC, *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* (Nueva York, Naciones Unidas, 2006).

Si bien los términos de referencia de un trabajo analítico pueden requerir el examen de aspectos específicos de los sistemas de vida silvestre y bosques, como los vinculados con los servicios de policía o el poder judicial, el análisis completo siempre incluirá un examen del marco jurídico y administrativo del país, de manera que los encargados de tomar decisiones puedan entender el contexto en el cual el sistema existe y opera, así como las oportunidades, los desafíos y las limitaciones que presenta el sistema vigente. En este sentido, la adecuada comprensión de las diferentes tradiciones jurídicas, así como de los conceptos jurídicos básicos y las orientaciones nacionales de políticas, resulta crítica. De esta manera, las *Herramientas* pueden servir para desarrollar un marco de referencia para el análisis inicial y representan una lista de verificación de los hallazgos y las metodologías propuestas.

2.4 Destinatarios

Las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* están diseñadas para permitir que los funcionarios gubernamentales relacionados con la administración de la vida silvestre y el sector forestal, las aduanas y los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, los organismos competentes de las Naciones Unidas, así como la sociedad civil, la industria y los individuos: *a)* realicen un análisis exhaustivo de los sistemas nacionales; *b)* identifiquen áreas que requieran asistencia técnica; *c)* colaboren en el diseño de acciones que integren los estándares y normas internacionales sobre la prevención, disuasión y detección de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y *d)* brinden asistencia en la capacitación sobre esas cuestiones.

Las *Herramientas* son lo suficientemente flexibles como para facilitar la realización de análisis, tanto en lugares en los que existe una sólida infraestructura para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques como en lugares con instituciones menos complejas. Específicamente, las *Herramientas* resultarán útiles al público y grupos objetivo siguientes:

- Gobiernos, al brindarles una sólida comprensión de sus respuestas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y las fortalezas, debilidades y necesidades de esas respuestas;
- Organizaciones internacionales, no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, al brindarles asistencia para analizar el grado en que las respuestas provistas por los países cumplen con las obligaciones internacionales vigentes y los estándares de mejores prácticas;
- Organismos especializados encargados de la aplicación efectiva de la ley, autoridades del ministerio público y miembros del poder judicial, al brindarles asistencia para revisar sus propias actividades;
- Entidades gubernamentales e internacionales, al posibilitar la aplicación efectiva de la ley y la cooperación judicial transfronterizas;
- Entidades nacionales e internacionales, e instituciones de investigación, al brindarles asistencia para desarrollar análisis exhaustivos y comparativos de las respuestas de los países; y
- Países y organismos donantes, al posibilitar y mejorar el decidido financiamiento de actividades para combatir el delito contra la vida silvestre y los bosques.

3. Estructura y contenido de las *Herramientas*

Las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* están organizadas en cinco partes: a) legislación; b) aplicación efectiva de la ley; c) poder judicial y ministerio público; d) fuerzas impulsoras y prevención, y e) recopilación y análisis de datos. Cada parte representa uno de los sectores involucrados en la respuesta de la justicia preventiva y penal a los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Las cinco partes también reflejan y reúnen una gran variedad de organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, individuos y otros actores.

Los sistemas de justicia penal y otros mecanismos relativos a la vida silvestre y los bosques —aun en los casos en que son disfuncionales— son altamente dependientes e interactivos. Por consiguiente, las cinco partes de las *Herramientas* no están aisladas unas de otras. Muchas partes se superponen y varias herramientas y elementos aparecen en más de una parte. Dentro de cada parte, se encuentran herramientas y listas de verificación cuyo objetivo es permitir un análisis completo de ese aspecto del sistema de vida silvestre y bosques. Siempre que ello sea posible y pertinente, se incluyen referencias cruzadas de algunas herramientas a secciones aplicables incluidas en otras partes de la publicación.

El análisis minucioso de cualquier jurisdicción requerirá el uso de la totalidad de las *Herramientas*. No obstante, las partes y herramientas pueden separarse para permitir un examen más acotado y diferenciado de sectores individuales y, de esa forma, satisfacer las necesidades de diferentes tipos de análisis, presupuestos y marcos temporales. Todas las partes siguen el mismo esquema y se

Figura II. Las cinco partes de las *Herramientas para el análisis de delitos contra la vida silvestre y los bosques*



complementan con ayudas visuales e íconos para facilitar el uso de las *Herramientas*. Cada parte se identifica por un código de color.

Cada parte provee una guía práctica y detallada de las cuestiones clave a ser examinadas respecto de las convenciones internacionales relevantes, los estándares y las normas, así como bibliografía, documentos y directrices pertinentes (cuando ello corresponda). El nivel de detalle en cada parte es deliberado y apunta a permitir que los usuarios desarrollen una comprensión de la profundidad y la complejidad que requiere el análisis en detalle del sistema de justicia penal relativa a los sectores de la vida silvestre y los bosques.

En su conjunto, las *Herramientas* brindan una visión general inicial de la gran cantidad y variedad de herramientas disponibles para prevenir y combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En cada una de sus partes, las *Herramientas* brindan orientación sobre aspectos específicos de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y las medidas correspondientes de la justicia penal.

4. Metodología

El desarrollo, la revisión y la continuidad futuros de las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* se basan en pruebas piloto de las mismas que serán realizadas con algunos gobiernos asociados, así como en investigaciones continuas de los sistemas de justicia penal con competencia para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Las áreas centrales de investigación incluyen:

- Análisis de mecanismos, dinámicas y lagunas jurídicas en las actividades de las diferentes instituciones de gobierno encargadas de combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques;
- Disponibilidad y calidad de los marcos legales para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques;
- Eficacia de la aplicación efectiva interna de las leyes, estándares de control de fronteras y colaboración transfronteriza; y
- Cooperación interinstitucional, cuellos de botella y lagunas que dificultan la eficacia de las acciones y cómo contrarrestarlos.

La preparación de las *Herramientas* se basó exclusivamente en la utilización de material de acceso abierto. Incluyó la revisión exhaustiva del conocimiento académico, el análisis de material legislativo, publicaciones oficiales de fuentes gubernamentales y organizaciones internacionales, el análisis cuidadoso de la jurisprudencia pública y consultas con numerosos expertos.

Las herramientas presentadas en esta publicación no son estáticas. Existen en ambientes dinámicos, ya que los patrones y niveles de los delitos contra la vida silvestre y los bosques —y los esfuerzos para combatirlos— cambian constantemente, y los indicios de ese proceso son percibidos, a menudo, con poca antelación o los cambios ocurren sin aviso previo. Las *Herramientas* reflejan la mejor y más rigurosa información disponible en el momento de su redacción; no obstante, se realizarán los mayores esfuerzos para ponerlas al día en el futuro y mantener la información relevante lo más actualizada posible.

La presente versión de las *Herramientas* fue finalizada en diciembre de 2011 y la información que contiene está actualizada a esa fecha.

5. Uso de las *Herramientas*

Cada parte de las *Herramientas* ha sido estructurada de forma tal que puede consultarse independientemente de las otras. Los usuarios de las *Herramientas* que tengan interés en un aspecto particular pueden consultar aquellas secciones y herramientas que sean de su interés. Dado que las cinco partes no funcionan de manera aislada, las herramientas contienen referencias cruzadas a secciones relevantes en otras partes.

Se ha empleado un conjunto simple de íconos, códigos de color y otras características gráficas para facilitar el uso de las *Herramientas*:

I	Legislación
II	Aplicación efectiva de la ley
III	Poder judicial y ministerio público
IV	Fuerzas impulsoras y prevención
V	Recopilación y análisis de datos

Dentro de cada parte, las diferentes herramientas están agrupadas alrededor de temas clave. El diseño, la estructura y la diagramación de cada herramienta siguen un patrón simple que provee información de fondo sobre la importancia y el contexto de cada una de ellas. Luego, a continuación, se presenta una explicación de la herramienta y de su aplicación. Siempre que ello fue posible, se incluyeron referencias que pueden servir como puntos de partida para profundizar la lectura y el análisis.

Cada subsección de las *Herramientas* contiene una o más “herramientas” que resumen los puntos relevantes a ser analizados, generalmente en forma de una pregunta o una serie de preguntas. El siguiente es un ejemplo de herramienta.



Herramienta I.1 La CITES

- ¿Es el país un Estado parte en la CITES?
- ¿A través de qué ley o leyes nacionales ha sido implementada la CITES?
¿Existe una única ley nacional sobre especies en peligro o ley similar, o existen múltiples instrumentos legislativos?

Las herramientas no son listas de verificación con preguntas que simplemente hay que marcar. Los sistemas de vida silvestre y bosques de los diferentes países no enfocan el mismo asunto de la misma manera. Cuando se trata del desarrollo de la percepción de qué funciona mejor en escenarios particulares, la comprensión de las diferencias es tan importante como el reconocimiento de las similitudes. No todas las herramientas sugeridas son apropiadas, ni de hecho sería deseable aplicarlas, para todas las situaciones. Su función es estimular una investigación sistemática y guiar a los usuarios a través de las principales áreas que deberán ser analizadas.

Los recursos incluidos en esta publicación de ninguna manera representan una colección exhaustiva de todas las respuestas exitosas, creativas e innovadoras a los problemas relacionados con los delitos

contra la vida silvestre y los bosques. Las *Herramientas* son una muestra de la gama de recursos disponibles para asistir a aquellos involucrados en combatir este tipo de delitos.

Es nuestro deseo que la orientación que ofrecen y los recursos que se recomiendan en las *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques* puedan inspirar y asistir a los encargados de formular políticas, los responsables de la aplicación efectiva de la ley, los jueces, fiscales, administradores y miembros de la sociedad civil en el desempeño del rol que cada uno desempeña en el esfuerzo mundial para combatir el comercio ilícito de fauna y flora silvestres.



Parte I

Legislación

	<i>Página</i>
1. Derecho internacional.....	16
1.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	17
1.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	19
1.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	21
1.4 Otras convenciones internacionales.....	22
1.5 Acuerdos bilaterales	24
2. Legislación nacional.....	26
2.1 Legislación sobre vida silvestre y bosques.....	28
2.2 Protección de especies	31
2.3 Derecho penal.....	35
3. Delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques	39
3.1 Tala y cosecha ilegal	40
3.2 Caza ilegal (caza furtiva o furtivismo)	43
3.3 Procesamiento ilícito de materiales animales y vegetales	45
3.4 Tráfico, comercio, venta y suministro	45
3.5 Delitos relacionados con la importación y la exportación.....	46
3.6 Adquisición, posesión y consumo	48
3.7 Sanciones	49
4. Delitos conexos	51
4.1 Falsificación de documentos y otras cuestiones asociadas.....	52

	<i>Página</i>
4.2 Blanqueo de dinero.....	53
4.3 Otros delitos relacionados con la corrupción.....	60
4.4 Evasión fiscal y falta de pago de tasas y otros aranceles.....	64
4.5 Organizaciones delictivas	65
5. Iniciativas regionales y especializadas.....	67
5.1 Aplicación de leyes forestales y gobernanza	67
5.2 Redes de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre	70
5.3 Sistemas y planes de certificación, y estándares privados y voluntarios	71

Legislación

Los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques y otros delitos de la misma naturaleza varían de un país a otro. Dentro de un país, las violaciones a las leyes o reglamentaciones pueden traer apareada responsabilidad civil o penal; mientras que los sistemas de algunos Estados dependen en mayor medida de sanciones penales, otros se basan más en sanciones civiles o administrativas.

A lo largo de los últimos 40 años, ha surgido una profusa cantidad de tratados, acuerdos, declaraciones y organizaciones que buscan proteger el ambiente, los recursos naturales, los hábitats y la fauna y flora silvestres en todo el mundo. Si bien ninguna de esas iniciativas apunta específicamente a prevenir o reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques, muchos tratados internacionales y leyes nacionales proveen marcos que directa o indirectamente regulan, controlan y limitan el comercio internacional de fauna y flora silvestres, y penalizan las actividades ilícitas en los sectores de vida silvestre y bosques.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es el principal instrumento internacional para controlar y regular el comercio internacional de especies protegidas y reprimir las operaciones ilícitas que afecten la fauna y flora silvestres. El tratado ha ampliado rápidamente la membresía y hasta el presente, con sus 175 partes, mantiene su prevalencia como el instrumento más importante en este campo. Además, los delitos y los marcos de cooperación internacional establecidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción permiten tipificar a su vez como delitos, investigar y llevar a los tribunales de justicia aquellos aspectos de los delitos contra la vida silvestre y los bosques que están ligados a la delincuencia organizada o la corrupción. La parte I, sección 1, de esta publicación identifica y explora los marcos jurídicos internacionales relevantes.

Existen grandes discrepancias dentro y entre las leyes nacionales sobre vida silvestre y bosques, las leyes penales y otra legislación. En muchos países, las numerosas actividades comprendidas en el comercio ilícito de fauna y flora silvestres no se consideran en su conjunto —o no se consideran aún— como delitos. En algunas jurisdicciones, el derecho penal no incluye adecuadamente la tentativa de cometer delitos o la participación en esos delitos. Adicionalmente, puede no contener disposiciones especiales sobre corrupción y blanqueo de dinero en los sectores de vida silvestre y bosques. En consecuencia, la reforma de los sistemas jurídicos y reglamentarios se convierte en un requisito previo para combatir el delito contra la vida silvestre y los bosques. Esto puede abarcar la elaboración de definiciones claras de actividades ilícitas, que incluyan la adjudicación corrupta o impropia de concesiones, el establecimiento de sanciones disuasorias significativas y la especificación de controles y facultades de aplicación efectiva en todas las etapas de la cadena de mercancías¹². La parte I, secciones 2 a 4, identifica el espectro de delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques y las disposiciones nacionales relacionadas con ellos.

Además de los marcos nacionales e internacionales, han surgido varias iniciativas regionales y temáticas para reducir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Éstas son identificadas y analizadas en la parte I, sección 5.

¹² Cf. Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, “Controlling the international trade in illegally logged timber and wood products”, estudio preparado por el United Kingdom Department for International Development (Londres, Royal Institute of International Affairs, 2002), pág. 14.

1. Derecho internacional

El derecho internacional actual relacionado con actividades ilícitas en los sectores de la vida silvestre y los bosques consiste mayormente en acuerdos diseñados para la protección ambiental y la utilización sostenible de los recursos naturales. Esos acuerdos pueden tratar los siguientes temas:

- La protección de especies, incluidas medidas para reprimir el comercio ilícito de dichas especies. Este tema es importante para prevenir la extinción de determinados animales y plantas silvestres y desalentar una explotación innecesaria de los mismos. Las medidas de protección de especies silvestres, sin embargo, no pueden en general prevenir la destrucción de hábitats naturales y ecosistemas completos¹³.
- Los mecanismos para proteger parques nacionales, ecosistemas o áreas geográficas. Estos mecanismos se concentran principalmente en la preservación de áreas designadas de particular interés ecológico, biológico o natural. Dichas áreas pueden ser puestas bajo protección internacional por sus características raras o únicas, o por su fauna o su flora.
- La protección de la diversidad biológica, que incluye la conservación y protección del hábitat. El objetivo es salvaguardar ciertos ecosistemas o áreas naturales y a todas las especies que habitan en ellos. La conservación de la diversidad biológica habitualmente comprende la protección de superficies de tierra determinadas, las llamadas áreas de conservación o reservas, de la invasión humana. La protección del hábitat, por el contrario, se refiere a la protección del uso de la tierra por parte del hombre, e incluye el desarrollo sostenible, las oportunidades de generar ingresos y el mantenimiento del hábitat¹⁴.

Un rasgo importante de todos los aspectos del derecho internacional ambiental es el concepto emergente de desarrollo sostenible, que está siendo reconocido de forma creciente en muchos tratados internacionales y acuerdos regionales. Se puede definir al desarrollo sostenible como “la integración de consideraciones ambientales en el proceso de planificación del desarrollo de manera de asegurar el desarrollo económico de largo plazo, y al mismo tiempo preservar y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras”¹⁵. El concepto de desarrollo sostenible reconoce la necesidad de protección ambiental y de desarrollo económico, y busca reconciliar estos objetivos, a menudo opuestos y en conflicto; apunta a encontrar un equilibrio entre las necesidades de conservación y protección, por un lado, y las demandas económicas y de desarrollo, por el otro¹⁶.

En las siguientes secciones se identifican aquellos tratados internacionales que están directa o indirectamente relacionados con los delitos contra la vida silvestre y los bosques y otros delitos conexos. Debe señalarse, sin embargo, que el derecho internacional es aún fragmentario e incoherente en lo que respecta a medidas particulares para prevenir y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Hasta la fecha, no existe ningún tratado específico que aborde de manera integral los numerosos aspectos y facetas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, tales como la tala ilegal, la caza furtiva, el tráfico de fauna y flora silvestres, la posesión y consumo de materiales de animales y plantas provenientes del comercio ilícito, así como delitos conexos tales como el blanqueo de dinero. La ausencia de un tratado de este tipo impide que muchos casos sean llevados a juicio, ya que las conductas investigadas pueden no ser consideradas delitos penales.

¹³ Ben Boer, Ross Ramsay y Donald Rothwell, *International Environmental Law in the Asia Pacific* (Londres, Kluwer Law International, 1998), pág. 100.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 101.

¹⁵ Roda Mushkat, “International environmental Law in the Asia-Pacific region: recent developments” *California Western International Law Journal*, vol. 20 (1989), págs. 21-29. Contiene referencias a la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo.

¹⁶ Para más información, véase la parte IV, sobre fuerzas impulsoras y prevención.

1.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)¹⁷

La CITES es el principal instrumento internacional para controlar y regular el comercio internacional de especies silvestres protegidas y asegurar que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no amenace su supervivencia.

En resumen, la finalidad de la CITES es proteger a las especies amenazadas de fauna y flora silvestres (incluidos los productos derivados de ellas) a través de la creación de un sistema de control que se aplica a todo tipo de comercio y transacción de esas especies. La Convención contiene tres apéndices, o listas de especies, y establece los mecanismos de control y de información aplicables en cada uno de ellos:

- El apéndice I incluye aquellas especies amenazadas de extinción y respecto de las cuales el intercambio comercial no es apropiado ni sostenible. Cualquier comercio de especies incluidas en el apéndice I requiere de permisos previos tanto del país importador como del país exportador. También se requieren certificados para la reexportación de estas especies.
- El apéndice II incluye aquellas especies no necesariamente en peligro de extinción pero que pueden convertirse en amenazadas si el comercio de las mismas no es estrictamente regulado, así como aquellas respecto de las cuales el comercio debe ser estrictamente regulado para permitir un control efectivo. Se requiere un permiso de exportación para cualquier comercio de especies del apéndice II, el que debe ser presentado a las autoridades de aduana del Estado de importación.
- El apéndice III incluye aquellas especies que una parte puede seleccionar para que sean objeto de regulación y que requieren de la cooperación de las otras partes en el control de su comercio. El comercio de las especies incluidas en el apéndice III requiere que la autoridad administrativa del Estado que incluyó la especie en el apéndice III emita un permiso de exportación, o si se trata de otro país, un certificado de origen.

La CITES es el instrumento internacional más importante que trata sobre el comercio ilegal de fauna y flora silvestres porque es el único tratado que requiere que las partes establezcan sanciones para algunos aspectos del comercio ilícito de especies protegidas. También permite a los países confiscar la fauna y flora silvestres de origen ilícito. La CITES es, de hecho, el único tratado internacional que prevé violaciones específicas relacionadas con actividades ilícitas en los sectores de vida silvestre y bosques.

Muchas partes en la CITES no han sancionado legislación específica para implementar la Convención. En lugar de ello, se basan en las leyes generales sobre vida silvestre y bosques, o en algunos casos utilizan su legislación de aduanas o de comercio exterior para controlar el comercio en especies incluidas en los apéndices de la CITES. A veces, estas leyes no se ajustan a los requisitos de la CITES o no cumplen con ellos, especialmente en aquellos casos en los que fueron aprobadas mucho antes de la existencia de la CITES¹⁸. En este sentido, se ha señalado lo siguiente:

Si la legislación nacional no proporciona los elementos para la instrumentación básica del sistema de permisos [de la CITES], se torna difícil tanto prevenir que los grupos delictivos participen del comercio ilícito de especies silvestres como castigar a los responsables. La falta de

¹⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14537. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres fue abierta a la firma en Washington, D.C., el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor el 1 de julio de 1975.

¹⁸ Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", IUCN Environmental Policy and Law Paper, No. 26 (Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 1993), pág. 5.

legislación nacional para implementar la CITES disminuye enormemente la efectividad del tratado en determinados países miembros y en todo el mundo¹⁹.

De esta forma, la CITES sólo puede ser eficaz en la medida en que las partes dicten (y apliquen de manera efectiva) ciertas disposiciones específicas, lo que generalmente se concreta a través de una ley sobre especies en peligro de extinción o legislación de denominación similar²⁰.

La CITES ha sido ampliamente implementada, si bien no siempre al máximo de sus posibilidades. El tratado también ha tenido un éxito considerable en la prevención de la extinción de especies silvestres particularmente amenazadas, en especial cuando el comercio ha sido detenido por completo. Por lo tanto, la CITES probablemente resulte de valor para reducir el delito contra la vida silvestre y los bosques en lo que se refiere a la protección de algunas especies amenazadas, pero no podrá ser ampliada de manera creíble para conformar un acuerdo que apunte a reprimir y controlar todos los aspectos del comercio ilícito de fauna y flora silvestres²¹.

También se ha señalado que incluir una especie en uno de los apéndices de la CITES puede tener un efecto secundario negativo, ya que “podría promover, en lugar de frenar, el comercio de estas especies, promocionando de manera involuntaria su condición de raras”²². Tales críticas resaltan el hecho de que la adhesión a la CITES y su implementación deben ir acompañadas de mecanismos de control y acciones de aplicación efectiva claros y estrictos.



Herramienta I.1 La CITES

- ¿Es el país un Estado parte en la CITES?
- ¿Por medio de qué ley o leyes nacionales ha sido implementada la CITES?
¿Existe una única ley nacional sobre especies en peligro de extinción o ley similar, o existen múltiples instrumentos?
- ¿Le otorgan esas leyes al gobierno la atribución de regular el comercio interno o el internacional, la posesión y el transporte de especies de animales y plantas silvestres?

La implementación nacional de las obligaciones de la CITES se analiza además en la parte I, sección 2.3, de esta publicación. La sección 3.5 examina los delitos penales relativos a la protección de especies amenazadas.

Reservas respecto de la CITES

La aplicación e implementación de la CITES pueden ser limitadas en relación con determinadas especies de plantas o animales si el Estado en cuestión formula una reserva con respecto a cualquier especie incluida en los tres apéndices o cualquier parte o derivado especificados en relación con una especie incluida en el apéndice III (según lo establece el artículo XXIII, párrafo 2, de la Convención). Esta reserva puede ser formulada al adquirir el país la condición de parte en la Convención o cuando se realizan enmiendas a los apéndices respecto del comercio de la especie o la parte o el derivado

¹⁹ Mara E. Zimmermann, “The black market for wildlife”, págs. 1657-1665.

²⁰ Véase, también, la sección 2.4.

²¹ Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, “Controlling the international trade”, pág. 36.

²² Erika Alacs y Arthur Georges, “Wildlife across our borders: a review of the illegal trade in Australia”, *Australian Journal of Forensic Sciences*, vol. 40, No. 2 (diciembre de 2008), págs. 147-154.

concernidos. Los mecanismos de reservas en la CITES permiten a los países actuar de manera efectiva como no partes en relación con especies particulares (artículo XV, párrafo 3, y artículo XVI, párrafo 2)²³.

Las reservas permitidas en la CITES son percibidas por muchos como factores que debilitan los fines de la Convención, ya que abren la puerta para que los países puedan optar por no participar en la protección de algunas especies, permitiendo así la explotación comercial de especies amenazadas²⁴. Desde otro punto de vista, las cláusulas de reserva son una vía para aumentar el apoyo general a la Convención y alentar la membresía de países que de otra manera podrían no acceder a ella. Además, las cláusulas de reserva reconocen que los países pueden tener intereses legítimos en el comercio de ciertas especies e intentan proteger sus intereses económicos²⁵.



Herramienta 1.2 Reservas bajo la CITES

- ¿Ha efectuado el país reservas en relación con especies determinadas incluidas en los apéndices de la CITES? ¿Cuáles son esas especies?
- ¿Existe algún comercio de esas especies? Si ése es el caso, ¿ha estado ese comercio ligado a grupos delictivos?

1.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Varios informes recientes de las Naciones Unidas sugieren que las organizaciones delictivas se han diversificado, incursionando en los mercados ilícitos de fauna y flora silvestres, atraídas por las altas ganancias y los bajos riesgos²⁶. Las formas graves y organizadas de delito contra la vida silvestre y los bosques, tales como el tráfico de productos de tigre²⁷, marfil, aves exóticas y caviar, entre otras, pueden ser consideradas dentro del ámbito de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁸. Desde su entrada en vigor, esta Convención se ha convertido en una herramienta importante y casi universal para prevenir y combatir la delincuencia, incluido el comercio ilícito de fauna y flora silvestres y sus partes y derivados.

La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional —también conocida como la Convención de Palermo— es el principal instrumento en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Demuestra el reconocimiento por parte de los Estados Miembros de la gravedad de los problemas que plantea la delincuencia organizada, así como de la necesidad de promover una estrecha cooperación internacional. La Convención alienta a las partes a adoptar medidas contra la delincuencia organizada transnacional, que incluyen la tipificación de delitos penales en el ámbito nacional, así como el establecimiento de marcos para la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación en la aplicación efectiva de las leyes. La Convención también busca aumentar la estandarización y la coordinación de las medidas legislativas, administrativas y de aplicación efectiva

²³ Gwyneth G. Stewart, "Enforcement problems in the endangered species convention: reservations regarding the reservation clauses", *Cornell International Law Journal*, vol. 14, No. 3 (1981), págs. 429-435.

²⁴ Patricia W. Birnie y Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2a. edición (Nueva York, Oxford University Press, 2002), págs. 629-630; Ben Boer, Ross Ramsay y Donald Rothwell, *International Environmental Law in the Asia Pacific*, pág. 106.

²⁵ Gwyneth G. Stewart, "Enforcement problems in the endangered species convention", págs. 429-436.

²⁶ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Illicit trafficking in protected species", párr. 28.

²⁷ Véase, además, Brendan Moyle, "The black market in China for tiger products", págs. 124-141.

²⁸ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574. Aprobada el 15 de noviembre de 2000; entró en vigor el 29 de septiembre de 2003.

nacionales relativas a la delincuencia organizada transnacional y asegurar un esfuerzo mundial más eficiente y eficaz para prevenir y reprimir estas actividades²⁹.

La Convención se aplica a los siguientes conjuntos específicos de delitos, establecidos en las disposiciones correspondientes: participación en un grupo de delincuencia organizada (artículo 5); lavado de dinero (artículo 6); corrupción (artículo 8), y obstrucción de la justicia (artículo 23). Además, se aplica a los delitos contenidos en los tres protocolos que la complementan³⁰, así como a todos los “delitos graves” con alguna connotación de delincuencia organizada transnacional. En consonancia con el artículo 2, párrafo b), “por ‘delito grave’ se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”³¹. “Gravedad” se refiere a la pena prevista para un delito en la legislación interna y, por ende, “delito grave” puede también abarcar aquellos delitos contra la vida silvestre y los bosques que son castigados con una pena de prisión de por lo menos cuatro años.

Dado que tanto la comisión como los efectos de los delitos contra la vida silvestre y los bosques son a menudo de naturaleza transnacional, y dada la frecuente participación de grupos de delincuencia organizada en esas actividades, existe un considerable potencial para invocar la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional en la respuesta jurídica a los aspectos transfronterizos de los delitos contra la vida silvestre y los bosques³². En efecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha confirmado que esta Convención:

constituye una herramienta eficaz y el marco legal necesario para la cooperación internacional en la lucha contra actividades delictivas como el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres, en apoyo del principio de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)³³.



Herramienta 1.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

- ¿Es el país un Estado parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional?
- ¿Cuál es la ley nacional que instrumenta la Convención? En caso de ser más de una, ¿cuáles son?

La implementación nacional de las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional se discute más detalladamente en la parte I, sección 4.5. La Convención también ofrece un mecanismo particularmente eficaz para la cooperación internacional en materia penal, al brindar una base jurídica amplia y flexible para la cooperación relacionada con la extradición, la

²⁹ Véanse, además, David McClean, *Transnational Organized Crime: A Commentary on the United Nations Convention and its Protocols* (Oxford, Oxford University Press, 2007), págs. 1-31; y Andreas Schloenhardt, *Palermo in the Pacific: Organised Crime Offences in the Asia Pacific Region* (Leiden, Boston, Martinus Nijhoff, 2010), págs. 33-39.

³⁰ La Convención es complementada por tres protocolos: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

³¹ Véase, además, Andreas Schloenhardt, *Palermo in the Pacific*, págs. 41-43.

³² Con la condición de que tales delitos sean contemplados en la legislación de los Estados parte en la Convención.

³³ Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de noviembre de 2000. Véase, además, Mara E. Zimmermann, “The black market for wildlife”, págs. 1657-1685.

asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional entre Estados parte respecto de todas las formas del delito grave. Esas herramientas se analizan con mayor detalle en la parte II, sección 5, de esta publicación.

1.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En la medida en que las diferentes formas de delito contra la vida silvestre y los bosques están conectadas con prácticas corruptas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³⁴ puede proveer una importante base jurídica para combatirlos. Esta Convención, que es el primer instrumento mundial contra la corrupción legalmente vinculante, se basa en el precedente de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional e incorpora un número importante de disposiciones similares. Hasta mayo de 2011, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contaba con 152 Estados parte.

La Convención busca:

“...promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”³⁵.

La Convención establece una amplia gama de medidas preventivas anticorrupción y medidas relativas a la tipificación de delitos y la aplicación efectiva de las leyes, la cooperación internacional, la recuperación de activos y el intercambio de información.



Herramienta 1.4 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

- ¿Es el país un Estado parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción?
- ¿Cuál es la ley que rige la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción? En caso de ser más de una, ¿cuáles son?

La implementación nacional de las disposiciones de la Convención se discute en mayor profundidad, más adelante, en la sección 4.3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción también ofrece un mecanismo particularmente eficaz para la cooperación internacional en materia penal, al brindar una amplia base jurídica para la cooperación relativa a la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional entre Estados parte. Esas herramientas se analizan también en la parte II, secciones 7 y 8.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contiene un conjunto exhaustivo de medidas preventivas que apuntan a establecer la integridad, transparencia y rendición de cuentas que pueden ayudar a frenar la corrupción en los organismos relacionados con la lucha contra el delito contra la vida silvestre y los bosques, tales como los organismos encargados de la aplicación

³⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146. Aprobada el 31 de octubre de 2003; entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

³⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, capítulo I, art. 1.

efectiva de la ley, las aduanas, los departamentos de vida silvestre y de bosques, pero también los fiscales y los miembros del poder judicial. Esas medidas y otras se discuten en la parte II, sección 9, y en la parte III, secciones 1.4 y 2.4.

1.4 Otras convenciones internacionales

Además del sistema creado por la CITES, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, varios otros tratados establecen principios y mecanismos que pueden ser utilizados para reducir el delito contra la vida silvestre y los bosques.

Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica³⁶ apunta principalmente a la protección del hábitat, alentando el equilibrio entre la necesidad de desarrollo económico y la protección de la biodiversidad, especialmente a través del establecimiento de reservas en los países en desarrollo. El énfasis principal del Convenio está puesto en el desarrollo sostenible y la utilización de los recursos naturales (artículo 1), que incluyen la fauna y la flora, y reconoce “la interacción entre hábitats y poblaciones humanas”³⁷.

En relación con la fauna y la flora silvestres, la Convención busca proteger ecosistemas, incluidos los bosques. Con este fin, requiere a los Estados parte que, entre otras cosas, adopten medidas para limitar las actividades que amenazan la extinción de especies o la degradación de los ecosistemas dentro de sus territorios, y hace un llamamiento a los Estados parte para que apliquen medidas efectivas tendientes a la rehabilitación y restauración de los ecosistemas degradados, el establecimiento y aplicación efectiva de leyes y reglamentaciones para proteger a las especies y poblaciones amenazadas, el establecimiento de áreas protegidas o áreas donde haya que establecer disposiciones especiales para conservar la diversidad biológica y la realización de evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de desarrollo (artículos 8, 9 y 14)³⁸.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica ha sido frecuentemente criticado por no haber alcanzado logros prácticos sino de manera muy limitada³⁹. En primer lugar, los mecanismos de protección son secundarios al “desarrollo social y económico y la erradicación de la pobreza”, que son reconocidos como “las prioridades más importantes y predominantes de los países en desarrollo”. El Convenio también asegura que los Estados parte mantendrán plenamente su derecho soberano “de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental” (artículo 3). En consecuencia, los críticos argumentan que la protección de la biodiversidad “seguirá estando limitada por otras prioridades de desarrollo dentro de cada país”⁴⁰. En segundo lugar, a diferencia de la CITES, el Convenio sobre la Diversidad Biológica no brinda protección a especies particulares, y a diferencia de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, no protege áreas específicas. Si bien el Convenio sobre la Diversidad Biológica aboga por la protección de los hábitats naturales, no contiene medidas específicas para lograr este fin.

³⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619. Aprobado el 5 de junio de 1992; entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

³⁷ Ben Boer, Ross Ramsay y Donald Rothwell, *International Environmental Law in the Asia Pacific*, pág. 111.

³⁸ Cf. Debra J. Callister, “Corrupt and illegal activities in the forest sector: current understandings and implications for the World Bank”, background paper for the 2002 Forest Strategy (Washington, D.C., mayo de 1999), pág. 26.

³⁹ Ben Boer, Ross Ramsay y Donald Rothwell, *International Environmental Law in the Asia Pacific*, págs. 111-112.

⁴⁰ Raymond Michalowski y Kevin Bitten, “Transnational environmental crime”, en *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Philip Reichel, ed. (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2005), págs. 139-155.

Se considera que una fortaleza del Convenio es la asistencia financiera que pueden solicitar los países en desarrollo para programas de conservación de la biodiversidad. Además, algunos expertos han señalado lo siguiente:

En principio, el Convenio sobre la Diversidad Biológica podría albergar un conjunto de negociaciones multilaterales que apuntan a crear un protocolo específico sobre tala ilegal ... No obstante ello, es justo decir que la mayor parte de la industria forestal mantiene aún suspicacias respecto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que es percibido como una herramienta de los ambientalistas⁴¹.



Herramienta 1.5 Convenio sobre la Diversidad Biológica

- ¿Es el país un Estado parte en el Convenio sobre la Diversidad Biológica?
- ¿Cuenta el país con leyes nacionales sobre el desarrollo sostenible y la utilización de los recursos naturales que procuren un equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo económico?
- ¿Cómo aseguran esas leyes la aplicación efectiva de sus disposiciones?
¿Crean esas leyes delitos contra la vida silvestre o los bosques?

Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural

La finalidad de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural⁴², también conocida como Convención sobre patrimonio mundial, es proteger sitios culturales y naturales designados de la destrucción, la invasión humana y la explotación. La Convención busca “establecer un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, organizado de una manera permanente, y según métodos científicos y modernos”⁴³. La preocupación principal que plantea la Convención es la protección del patrimonio mundial natural (y cultural) de “valor universal excepcional”⁴⁴. Las directrices formuladas para la aplicación de la Convención establecen detalladamente los criterios que deben cumplirse para elevar el patrimonio natural a la categoría de patrimonio que posee “valor universal excepcional”. Las partes pueden identificar su “inventario de bienes que forman parte del patrimonio cultural y natural” nacional y remitir sus propuestas al Comité del Patrimonio Mundial⁴⁵. El Comité recopila información sobre medidas legislativas y administrativas relativas a la situación de protección de bienes designados en el territorio de los Estados miembros. También mantiene y actualiza la Lista del patrimonio mundial en peligro para el patrimonio natural que requiera de grandes trabajos para

⁴¹ Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, “Controlling the international trade”, pág. 36.

⁴² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1037, No. 15511. Aprobada el 16 de noviembre de 1972, entró en vigor el 17 de diciembre de 1975.

⁴³ Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, preámbulo.

⁴⁴ El artículo 2 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural establece que el término “patrimonio natural” incluye “los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”.

⁴⁵ Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, art. 8 y art. 11, párr. 11.

su conservación (artículo 11, párrafo 4). La inclusión en esa lista se limita a bienes que enfrentan “peligros graves y precisos como la amenaza de desaparición”⁴⁶.

A diferencia de la CITES, la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural no protege especies particulares de plantas o animales. Es importante destacar que esta Convención no exige medidas obligatorias de protección y conservación; provee un conjunto de directrices para alentar a las partes a proteger su patrimonio cultural y natural. El artículo 5 establece una serie de medidas que los países deben adoptar para lograr la protección, conservación y presentación de dicho patrimonio. La Convención también crea el Fondo del Patrimonio Mundial⁴⁷, al cual las partes contribuyen de manera voluntaria y del cual pueden solicitar asistencia financiera y otro tipo de asistencia para proteger su patrimonio cultural y natural.



Herramienta 1.6 Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural

- ¿Es el país un Estado parte en la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural?
- ¿Hay sitios naturales en el país que estén incluidos en la Lista de la Convención como patrimonio mundial de “valor universal excepcional”?
- ¿Cuenta el país con leyes nacionales para proteger los sitios de patrimonio natural?
¿Contemplan esas leyes delitos relacionados con el comercio ilegal del patrimonio natural?

1.5 Acuerdos bilaterales

Muchos países y sus autoridades competentes han realizado numerosos acuerdos bilaterales —tales como acuerdos de asistencia administrativa o judicial recíproca y memorandos de entendimiento— sobre cuestiones generales de aplicación efectiva, que también podrían utilizarse para combatir los delitos transnacionales relativos a la vida silvestre y los bosques. Al mismo tiempo, algunos países han suscrito acuerdos bilaterales específicos para reducir el comercio ilícito de productos de la vida silvestre y los bosques. Tales acuerdos pueden ser convenidos entre países productores y consumidores individuales que acuerdan emprender acciones para prevenir y reprimir el comercio ilícito de fauna o flora silvestres que los afecta. La posibilidad de contar con tales acuerdos voluntarios ha sido también refrendada por la declaración ministerial formulada en la conferencia ministerial del este de Asia sobre aplicación efectiva de leyes forestales y gobernanza, realizada en Bali, Indonesia, en 2001⁴⁸.

El primero de este tipo de acuerdos bilaterales fue un memorando de entendimiento suscrito entre Indonesia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 2002, que compromete a ambos países a actuar de consuno para reducir, y finalmente eliminar, la tala ilegal y el comercio internacional de madera y productos madereros provenientes de la tala ilegal. Desde entonces, Indonesia ha suscrito acuerdos similares con China, Japón, Noruega y Corea⁴⁹.

⁴⁶ Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, art. 11, párr. 4.

⁴⁷ Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, art. 15.

⁴⁸ Véase la parte I, sección 5.1.

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Internacional de las Maderas Tropicales, *Best Practices for Improving Law Compliance in the Forestry Sector*, FAO Forestry Paper, No. 145 (Roma, FAO, 2005), pág. 69.

En julio de 2010, el Parlamento Europeo aprobó el Reglamento comunitario sobre la madera (antes Reglamento sobre diligencia debida). Este reglamento no sólo requiere a los comerciantes de madera que ejerciten “debida diligencia” cuando vendan madera en el mercado de la Unión Europea sino que también prohíbe la venta de madera cosechada ilegalmente en la Unión Europea. Se espera que esta regulación sea aplicable en todos los Estados miembros de la Unión Europea a principios de 2013.

Se considerará que la madera proveniente de los países asociados a la aplicación de leyes forestales y gobernanza y comercio (FLEGT) habrá cumplido con los requisitos del Reglamento comunitario sobre la madera si los acuerdos de asociación voluntaria (AAV)–FLEGT con estos países establecen procedimientos de control y emisión de licencias que aseguran que sólo los productos de madera derivados de madera cosechada legalmente son vendidos en el mercado de la Unión Europea.

Un elemento común a todos los AAV es que los países productores establecieron sistemas de control creíbles para verificar que la madera haya sido producida de conformidad con las leyes nacionales. Esto implica:

- El compromiso de asegurar que la legislación forestal es consistente, comprensible y aplicable, y promueve la gestión forestal sostenible;
- El desarrollo de sistemas técnicos y administrativos para monitorear las operaciones de tala e identificar y realizar un seguimiento de la madera desde el sitio de la cosecha y el sitio de importación hasta el sitio de exportación;
- El compromiso de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gobernanza forestal;
- La incorporación de “controles y contrapesos” en los sistemas de seguimiento y emisión de licencias, que incluyan la implementación de un sistema de monitoreo independiente; y
- El desarrollo de procedimientos para la emisión de licencias de exportación de madera cosechada legalmente.

Desde julio de 2011, la Unión Europea ha concluido AAV con seis países, y está negociando acuerdos con varios más. La Unión Europea y China han suscripto un memorando de entendimiento para trabajar en temas relacionados con FLEGT, en preparación para la entrada en vigor del Reglamento sobre la madera de la Unión Europea en 2013⁵⁰.

Algunos países consumidores cuentan con legislación similar o están en proceso de desarrollar legislación contra el comercio de madera cosechada ilegalmente. Estados Unidos de América fue el primer país en tomar tales medidas a través de la enmienda de la *Lacey Act* (ley Lacey) en 2008, por la cual se declara ilegal la importación, comercio y transporte de madera cosechada ilegalmente y productos madereros derivados. Australia está en proceso de establecer legislación contra el comercio de madera cosechada ilegalmente, mientras que Suiza está introduciendo una declaración de importación. Una cantidad creciente de países han desarrollado políticas de contratación pública que apuntan a evitar el uso de madera cosechada ilegalmente en proyectos públicos.

⁵⁰ Comisión Europea, “Forest Law Enforcement, Governance and Trade: Voluntary Partnership Agreements”, FLEGT Briefing Notes, No. 6 (2007). Disponible en: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_Br6_2007_en.pdf; Instituto Forestal Europeo, FLEGT Team, *Forest Law Enforcement Governance and Trade: The European Union Approach*, Policy Brief, No.2 (Helsinki: Instituto Forestal Europeo, 2008). Disponible en: www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_2_eng_net.pdf; Instituto Forestal Europeo, EU FLEGT Facility, *What is a Voluntary Partnership Agreement? The European Union Approach*, EFI Policy Brief, No.3 (2009). Disponible en: www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_3_eng_net.pdf, www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/.



Herramienta 1.7 Acuerdos bilaterales

- ¿Ha suscripto el país acuerdos bilaterales con otros países que, directa o indirectamente, estén relacionados con delitos contra la vida silvestre o los bosques o el comercio ilícito de fauna y flora?
- ¿Está el país comprometido en negociaciones de acuerdos de asociación voluntaria (AAV), acuerdos de libre comercio u otros acuerdos bilaterales que restrinjan el comercio ilícito de madera?
- ¿Qué mecanismos contiene el acuerdo? ¿Establece delitos, medidas para la cooperación entre la aduana y los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, intercambio de información y otras medidas? ¿Cómo se asegura la aplicación efectiva de ese acuerdo?

A menudo, estos acuerdos bilaterales entre países afectados por el comercio ilícito son relativamente fáciles de negociar y generalmente cuentan con la voluntad política necesaria para que funcionen. Sin embargo, debe señalarse que los acuerdos bilaterales pueden ser eludidos por el trasbordo de productos a través de terceros países vecinos del país de origen o del país de destino⁵¹.

Por ejemplo, a lo largo de las últimas dos décadas, los Estados Unidos de América y sus socios comerciales han incluido también en sus acuerdos de libre comercio bilaterales el requisito de reducir la tala ilegal y otro tipo de comercio ilícito de productos de la vida silvestre. Tales disposiciones facilitan el comercio legal de vida silvestre y maderas y promueven la cooperación en materia de protección ambiental, pero también han recibido críticas por crear posibles lagunas jurídicas derivadas de procedimientos simplificados y controles de fronteras limitados. Los acuerdos administrativos bilaterales suscriptos entre países han brindado, asimismo, una mayor asistencia recíproca e intercambio de información en varias áreas, incluso contribuyendo de manera indirecta a la aplicación efectiva de la legislación relacionada con la vida silvestre y los bosques.

2. Legislación nacional

La falta de normas jurídicas internacionales integrales sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques implica que la legislación nacional es primariamente responsable de determinar la naturaleza, el ámbito y las consecuencias de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. A su vez, sin leyes forestales y sobre vida silvestre generales en el ámbito nacional, que incluyan la tipificación de delitos penales, resulta difícil combatir el delito contra la vida silvestre y los bosques en el ámbito internacional⁵².

En muchos países, la reforma jurídica y la de los sistemas reglamentarios es un prerrequisito para abordar el delito contra la vida silvestre y los bosques. Uno de los múltiples desafíos para desarrollar y mejorar estos sistemas es el hecho de que los delitos contra la vida silvestre y los bosques se relacionan con una amplia gama de sectores gubernamentales regidos por una gran variedad de instrumentos legislativos. Las siguientes secciones y herramientas han sido diseñadas para identificar las leyes relativas a la vida silvestre, los bosques, la protección de especies silvestres y el derecho penal.

⁵¹ Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, "Controlling the international trade", pág. 32.

⁵² Mara E. Zimmerman, "The black market for wildlife", págs. 1657-1675.

En algunos países, las leyes sobre la vida silvestre y los bosques están escasamente desarrolladas o tienen lagunas significativas. En otros, los marcos jurídicos pueden ser tan amplios que los organismos gubernamentales, incluidos los encargados de la aplicación efectiva de la ley, no cuentan con los recursos para supervisar su cumplimiento adecuado.

Cuando se analizan las leyes nacionales sobre vida silvestre y bosques y las leyes penales, incluidos los delitos tipificados en ellas, y cuando se formulan recomendaciones para reformar las leyes, es importante evitar duplicaciones innecesarias, complicaciones y la burocratización: “la simplicidad y la eficiencia de las reglamentaciones a menudo van de la mano”⁵³.

[M]enos reglas de gobierno y reglas de gobierno más simples reducen las oportunidades de interpretación arbitraria y las malas prácticas ... Las leyes muy complejas y difíciles de entender requieren procedimientos complicados y caros y una reorientación abrupta del comportamiento institucional o social, corren el riesgo de tornarse inaplicables, irrelevantes, y de constituir oportunidades abiertas para la corrupción y otras actividades ilegales⁵⁴.

Además, no es suficiente contar con las leyes correctas; la transparencia es también un factor crítico. Esto incluye tanto la difusión amplia de las leyes como el asegurarse de que el lenguaje que utilizan sea comprensible para el público⁵⁵.

El Banco Mundial señala que, si bien no hay una “receta única” para elaborar leyes sobre la vida silvestre y los bosques, los redactores de esas leyes deben asegurarse de que sean apropiadas para combatir las actividades ilícitas y la corrupción tomando los siguientes recaudos⁵⁶:

Evitar la extralimitación legislativa: No redactar leyes que excedan la capacidad nacional, que sean más elaboradas que lo necesario para lograr la política que se pretende o que sean socialmente inaceptables.

Evitar requisitos innecesarios para la obtención de licencias o permisos: Éstos agregan una carga adicional tanto sobre los recursos del gobierno como sobre los del sector privado y ofrecen oportunidades para la corrupción. Asegurarse de que los requisitos de control tengan un propósito genuino.

Promover la transparencia y la rendición de cuentas: Esto sirve tanto para disuadir de actos incorrectos como para hacer que su detección sea más sencilla. Cuando la ley otorga facultades discrecionales a los funcionarios, debe proveer estándares para el ejercicio de dichas facultades discrecionales.

Aumentar la participación de los intereses locales no gubernamentales en la gestión forestal: La ley puede lograrlo organizando mejor los derechos existentes o creando nuevas oportunidades para la gente local de beneficiarse de la gestión forestal. Sin el apoyo local, la aplicación efectiva de la ley en zonas de bosques es dificultosa.

Aprobar la ley mediante un proceso ampliamente participativo: Esto promueve el sentido de propiedad de la ley entre los actores interesados y, como resultado, el respeto por ella⁵⁷.

Aumentar la eficacia de los mecanismos de aplicación efectiva de la ley: Establecer sanciones apropiadas y contar con atribuciones y procedimientos de aplicación efectiva de la ley.

⁵³ Esa Puustjärvi, *Proposal for Typology of Illegal Logging* (Helsinki, Savcor Indufor Oy, 2008), pág. 30.

⁵⁴ Arnoldo Contreras-Hermosilla, “Law compliance in the forest sector: an overview”, Instituto del Banco Mundial, documento de trabajo (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002), págs. 15-16.

⁵⁵ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance: addressing a systematic constraint to sustainable development”, informe No. 36638-GLB (Washington, D.C., 2006), pág. 6.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Algunos aspectos de la gestión forestal y la participación se discuten en mayor detalle en la parte IV de esta publicación.

Las leyes nacionales, sin embargo, no existen en un ambiente aislado y están generalmente influidas por la política del gobierno. La formulación de políticas sobre vida silvestre y bosques es un precursor esencial para desarrollar y mantener legislación adecuada. Las elecciones sobre políticas de vida silvestre y bosques son, por supuesto, una prerrogativa de cada país y estas *Herramientas* no tienen como objetivo evaluar o comentar sobre las políticas de vida silvestre y bosques de los países. No obstante, es pertinente señalar que las elecciones de políticas deberían ser realizadas cuidadosamente, en consulta con los actores relevantes, y deberían ser reflejadas de manera completa y precisa en la legislación. En la parte IV, se presenta una revisión exhaustiva de los actores interesados que deberían ser considerados. Una base clara de políticas sobre la vida silvestre y los bosques facilita la introducción de procedimientos y prácticas para asegurar, entre otras cosas:

- La coherencia y predictibilidad de la legislación;
- La transparencia de los derechos y obligaciones legales;
- La consistencia, la equidad y el debido proceso en la aplicación de la legislación; y
- La eficiencia de la gestión y facilidad de implementación⁵⁸.

Los gobiernos de países donantes y organizaciones internacionales pueden colaborar en el proceso de mejorar la gobernanza proveyendo asistencia financiera y técnica y, en algunos casos, condicionando el desembolso de ayuda para el desarrollo al logro de ciertas mejoras⁵⁹.

2.1 Legislación sobre vida silvestre y bosques

En la mayoría de los países, la propiedad y la gestión de la vida silvestre, así como los delitos relacionados con ese sector, se encuentran frecuentemente establecidos en una ley o norma jurídica similar sobre vida silvestre y bosques. Mientras que muchos aspectos de las leyes nacionales sobre vida silvestre y bosques se enfocan predominantemente en cuestiones administrativas, estos marcos determinan directa e indirectamente los patrones de la actividad delictiva en esos sectores. Los grupos delictivos se adaptan rápidamente a las lagunas en las leyes nacionales, intentan sortear ciertas reglas y procesos, o identifican puntos de acceso a la corrupción y la coacción. En consecuencia, las leyes nacionales sobre vida silvestre y bosques, incluidas las cuestiones de propiedad y gestión, deberían formar parte de los análisis de la respuesta de la justicia penal a los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En la parte IV de esta publicación se incluye un examen más detallado de esos aspectos.

En su mayor parte, la legislación sobre vida silvestre tiene la intención de tratar los asuntos que surgen de reclamos sobre conflictos relativos a animales silvestres que habitan o transitan por hábitats públicos, o tierras o cursos de agua privados. Históricamente, los reclamos enfrentados referidos a la caza y el trampeo de animales silvestres han constituido una de las principales fuerzas impulsoras en la formulación de legislación sobre vida silvestre. Adicionalmente, las preocupaciones ambientales y los asuntos de conflictos con animales domésticos se han vuelto más importantes. En general, las leyes nacionales relativas al sector de vida silvestre deberían, como mínimo, establecer reglas sobre los siguientes aspectos:

- Propiedad de la vida silvestre, esto es, si se trata de una propiedad del Estado, si existen derechos de propiedad privados, derechos de los pueblos indígenas o sistemas de títulos de propiedad de los indígenas;

⁵⁸ Secretaría de la CITES, *Model Law on International Trade in Wild Fauna and Flora* (Ginebra), pág. 5.

⁵⁹ Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, "Controlling the international trade", pág. 14.

- Designación de organismos gubernamentales que supervisen y regulen al sector de vida silvestre, los procedimientos administrativos, etc.;
- Reservas de caza y áreas de caza, incluida la identificación de las áreas en las que se prohíbe o permite la caza de subsistencia, comercial o deportiva;
- Un sistema de licencias para la caza comercial y deportiva, incluidas las condiciones para conceder, renovar y cancelar licencias de caza;
- Reglas sobre transporte e importación/exportación para controlar los movimientos de los animales silvestres, vivos o muertos, las partes de animales y los productos fabricados con animales silvestres dentro del país y a través de las fronteras internacionales; y
- Delitos por violaciones a la ley nacional y medidas de aplicación efectiva.

En la siguiente herramienta se plantean preguntas básicas diseñadas para identificar los componentes centrales y la organización de las leyes nacionales sobre vida silvestre. Las disposiciones específicamente relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre se examinan por separado en la parte I, sección 3, y en la parte II de esta publicación.



Herramienta 1.8 Leyes nacionales sobre vida silvestre

- ¿Cuáles leyes nacionales regulan el sector de vida silvestre? ¿Cuándo fueron sancionadas esas leyes? ¿Cuándo fueron actualizadas por última vez?
- ¿Reglamentan las leyes nacionales las cuestiones de posesión y derechos de propiedad sobre la vida silvestre?
- ¿Reglamentan las leyes nacionales la gestión y administración del sector de vida silvestre? ¿Qué organismo es el encargado de la administración de la vida silvestre? ¿A qué departamento del gobierno pertenece el organismo, y de quién depende?
- ¿Están la caza de subsistencia, deportiva o comercial permitidas bajo la legislación nacional? ¿Cuáles son los requisitos para cazar legalmente?
- ¿Designan las leyes nacionales reservas de caza u otras áreas en las cuales no está permitido cazar? ¿Designan áreas en las cuales la caza de subsistencia, deportiva o comercial están permitidas?
- ¿Establece la legislación nacional un sistema de concesiones de caza? ¿Quién otorga las concesiones de caza? ¿Cómo pueden ser obtenidas, renovadas, suspendidas y canceladas?
- ¿Establece la legislación nacional reglas para el transporte y para la importación/exportación de vida silvestre, incluidos animales vivos, animales muertos, trofeos, partes y productos de animales hechos de la vida silvestre?
- ¿Establece la legislación nacional delitos específicos y medidas de aplicación efectiva para la exportación de vida silvestre, incluidos animales vivos, animales muertos, trofeos, partes y productos de animales hechos de la vida silvestre?
- ¿Establece la legislación nacional responsabilidades específicas de cada organismo o autoridad y mecanismos de coordinación y cooperación?

La legislación interna relativa al sector forestal debería, como mínimo, establecer reglas para los siguientes aspectos:

- Propiedad de los bosques, es decir, si éstos son propiedad del Estado, si existen derechos de propiedad privada, derechos de los pueblos indígenas o sistemas de títulos de propiedad de los indígenas;
- Designación de organismos de gobierno que supervisen y regulen al sector forestal, los procedimientos administrativos, etc.;
- Reservas naturales y forestales, áreas de captación de agua y de tala, que incluyan la identificación de áreas en las cuales la tala de subsistencia y/o comercial están prohibidas y aquellas donde estas actividades están permitidas;
- Sistemas de licencias para la tala, que incluyan condiciones para otorgar, renovar y cancelar concesiones de tala;
- Sistemas de licencias para el procesamiento de la madera, que incluyan condiciones para otorgar, renovar y cancelar licencias;
- Reglas sobre transporte y exportación para controlar los movimientos de madera (rollos, madera aserrada y otros productos) dentro del país y a través de las fronteras internacionales; y
- Delitos por violaciones a la legislación forestal interna, y medidas de aplicación efectiva de las leyes.

La siguiente herramienta provee una lista de preguntas que apuntan a identificar los componentes centrales y la organización de las leyes forestales nacionales. Las disposiciones relativas a delitos forestales específicos y a la aplicación efectiva de las leyes forestales son examinadas en la parte I, sección 3, y en la parte II de esta publicación.



Herramienta I.9 Leyes nacionales sobre bosques

- ¿En qué leyes nacionales está reglamentado el sector forestal? ¿Cuándo fueron sancionadas esas leyes? ¿Cuándo fueron actualizadas por última vez?
- ¿Reglamentan las leyes nacionales la propiedad y los derechos de propiedad relativos a los bosques?
- ¿Qué leyes nacionales reglamentan la gestión y administración del sector forestal? ¿Qué organismo está encargado de la administración forestal? ¿A qué departamento del gobierno pertenece el organismo y de quién depende?
- ¿Designan las leyes nacionales reservas naturales y forestales y áreas de captación de aguas (en las cuales no se permite la tala o la recolección de plantas)? ¿Designan áreas en las cuales está permitida la tala de subsistencia o comercial?
- ¿Está permitida la tala de subsistencia o la tala comercial en la legislación nacional? ¿Cuáles son los requisitos para extraer madera y coleccionar plantas legalmente?
- ¿Establecen las leyes nacionales un sistema de concesiones de tala? ¿Quién otorga las concesiones? ¿Cómo pueden ser obtenidas, renovadas, suspendidas y canceladas?

- ¿Requiere la ley nacional licencias para procesar la madera (por ejemplo, para aserraderos)? ¿Quién otorga esas licencias? ¿Cómo pueden ser obtenidas, renovadas, suspendidas y canceladas?
- ¿Establecen las leyes nacionales reglas sobre transporte e importación/exportación de madera, incluidos rollos, madera aserrada y similares?
- ¿Establecen las leyes forestales delitos específicos y medidas para su aplicación efectiva?
- ¿Establecen las leyes forestales responsabilidades específicas para cada organismo o autoridad competente y mecanismos de coordinación y cooperación?

Además de las leyes forestales, algunos países poseen legislación específica sobre el uso de la flora silvestre. Esta legislación está a menudo relacionada con la protección de especies, que se examina en la siguiente sección. Es concebible, sin embargo, que existan normas jurídicas, tales como leyes sobre conservación, flora silvestre o similares, que establezcan disposiciones para administrar y reglamentar la cosecha, la recolección, el procesamiento, el comercio, el suministro, la venta o posesión de plantas específicas o la flora silvestre en general. Cuando existan, esas leyes deberían ser integradas al análisis de la legislación nacional relacionada con la vida silvestre y los bosques.

2.2 Protección de especies

En la mayoría de los países, las leyes sobre protección de especies silvestres y la reglamentación del comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres son sinónimo de leyes nacionales para implementar la CITES⁶⁰. Dada la amplia adhesión a la CITES a nivel mundial, sólo en unos pocos países las leyes de protección de especies silvestres no están relacionadas con esa Convención. En algunos países, la legislación pertinente es denominada “leyes sobre especies silvestres amenazadas”, o alguna denominación similar, mientras que otros países dependen de su legislación general sobre vida silvestre, y a veces, también, de la legislación aduanera o relativa a comercio exterior, para controlar el comercio de especímenes de especies incluidas en los apéndices de la CITES⁶¹.

Para asegurar la protección de especies silvestres amenazadas en el marco de la CITES, se necesita una mayor elaboración e implementación de legislación en el ámbito nacional. En este contexto, la Secretaría CITES señala que:

El crear y adoptar legislación eficaz y factible de ser aplicada de manera efectiva no es una tarea fácil. La legislación eficaz no es solamente un pedazo de papel sino la solución práctica de un problema. La legislación factible de ser aplicada de manera efectiva es aquella que es realista en términos de lo que se puede lograr dentro del contexto particular de un país y sus recursos humanos y financieros...

Las disposiciones legislativas para implementar la CITES en cada Estado parte son similares, a pesar de que las partes pueden tener diferentes estructuras jurídicas, políticas nacionales, cultura, comercio de especies o tipos de comercio. Todas las partes, sin embargo, deberían contar con una base jurídica sólida para regular el comercio internacional de vida silvestre. Sólo

⁶⁰ Véase herramienta I.1.

⁶¹ Juan C. Vásquez, “Compliance and enforcement mechanisms of CITES”, en *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation*, Sara Oldfield, ed. (Londres, Earthscan Publications, 2003), págs. 63-65.

a través de legislación que sea adecuada, actualizada y aplicada de manera efectiva puede la CITES funcionar realmente⁶².

La realidad actual, sin embargo, muestra que menos de la mitad de los Estados parte en la CITES cuentan con medidas legislativas, reglamentarias e institucionales adecuadas para implementar la CITES de manera efectiva⁶³.

Implementación de la CITES

La Secretaría de la CITES puede ayudar a los Estados parte a implementar la Convención ofreciendo una variedad de herramientas, conocimientos especializados, documentos y capacitación. Además, la Secretaría, a través de su Proyecto de Legislación Nacional⁶⁴, ha desarrollado una plantilla de ley modelo sobre comercio internacional de fauna y flora silvestres que puede ser utilizada por los Estados parte a fin de formular nuevas leyes y analizar las existentes.

La Secretaría también ha preparado una lista de control para revisar las leyes nacionales relativas a la CITES. Contiene 70 ítems para la revisión que se basan en las resoluciones de la Conferencia de las Partes de la CITES y en las “Directrices sobre la legislación para implementar la CITES”⁶⁵. La lista de control contiene elementos relativos a la formulación general y aplicación de las leyes nacionales sobre la CITES; las autoridades administrativas y científicas; los requisitos de emisión de permisos; la forma y validez de permisos y certificados; la revocación, modificación y suspensión de permisos; las excepciones a los requisitos para la emisión de permisos; los controles de frontera; el control de envíos y permisos; la aplicación efectiva de la ley y sanciones; la disposición de especímenes confiscados; la aceptación y no aceptación de permisos emitidos en el exterior; los informes, y cuestiones financieras.

La siguiente herramienta establece aquellos elementos de la Convención que son de particular relevancia para el control y la prohibición de delitos contra la vida silvestre y los bosques. También se considera si la legislación nacional sobre la CITES cubre todos los especímenes de todas las especies (animales y plantas, vivas o muertas, y partes y derivados) incluidos en los tres apéndices de la CITES, y si la legislación y sus apéndices son enmendados de manera regular según sea necesario⁶⁶.



Herramienta I.10 Implementación nacional de la CITES

- ¿Establecen las leyes pertinentes los siguientes elementos?

Reglas generales para reglamentar el comercio internacional e interno de especies amenazadas;

El rol de las autoridades administrativas y científicas;

Rol y facultades de los agentes encargados de la aplicación efectiva de la ley;

⁶² Secretaría de la CITES, *Model Law on International Trade*, pág. 2.

⁶³ Secretaría de la CITES, “National laws for implementation of the Convention”, Decimoquinta Reunión de la Conferencia de las Partes, Doha, marzo de 2010. Véase, también, Juan C. Vásquez, “Compliance and enforcement mechanisms of CITES”, págs. 63-65.

⁶⁴ Véase, también, Juan C. Vásquez, “Compliance and enforcement mechanisms of CITES”, págs. 63-65.

⁶⁵ Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, IUCN Environmental Policy and Law Paper, No. 26 (Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 1993).

⁶⁶ Secretaría de la CITES, *Model Law on International Trade*, pág. 3.

Requisitos relativos a permisos, que incluyan: *a)* la forma y validez de permisos y certificados; *b)* la revocación, modificación y suspensión de permisos, y *c)* excepciones a los requisitos para la emisión de permisos;

Prohibiciones y delitos relacionados con el comercio ilícito de especies amenazadas;

Facultades para confiscar; y

Facultades generales para que el gobierno elabore reglamentaciones según sea necesario.

- ¿Se aplican las leyes nacionales pertinentes a todas las especies de animales y plantas incluidas en los apéndices I, II y III? ¿Se aplican esas leyes a especies no incluidas en la CITES? ¿Están esas especies incluidas en un anexo separado?
- ¿Utilizan esas leyes las definiciones de la Convención de “especimen”, “introducción procedente del mar” y otros términos relevantes?
- ¿Cuándo fueron actualizadas esas leyes por última vez? ¿Se actualizan los anexos y apéndices si y cuando se modifican las especies incluidas en los apéndices de la CITES?

Autoridades administrativas CITES

Cada país signatario de la CITES debe designar una o más autoridades administrativas para emitir permisos o certificados, así como una o más autoridades científicas para ser consultadas en ciertos casos antes de emitir permisos o certificados. Todo comercio internacional, con inclusión de cualquier exportación, reexportación, importación o introducción proveniente del mar, de cualquier animal o planta, o una parte o derivado de especies incluidas en los apéndices de la Convención, requiere el otorgamiento de un permiso o certificado (dependiendo del caso) emitido por la autoridad administrativa. Los procedimientos para la emisión de permisos o certificados varían según el apéndice de la CITES de que se trate, el origen del espécimen y otros factores.

El análisis de las autoridades nacionales CITES debería tener en cuenta los instrumentos jurídicos (ley, reglamentación, decreto) que autorizan la designación de autoridades administrativas y científicas o expresamente designan dichas autoridades. Por ejemplo, la legislación de algunos países puede no contar con disposiciones para la designación de una autoridad científica. El análisis debería considerar además si la legislación le otorga, de manera clara y precisa, a la autoridad administrativa CITES las facultades necesarias para llevar a cabo sus responsabilidades (por ejemplo, la facultad de emitir permisos y certificados) y si provee los mecanismos de coordinación y comunicación entre la autoridad administrativa y otros organismos gubernamentales competentes (por ejemplo, la autoridad científica, la policía, las aduanas y los ministerios relevantes)⁶⁷.



Herramienta I.11 Autoridades administrativa y científica CITES

- Si el país es un Estado parte en la CITES, ¿ha designado una autoridad administrativa? ¿Cuál es el nombre de la autoridad? ¿Ha sido creada por ley?
- ¿Ha designado el país una autoridad científica?

⁶⁷ Secretaría de la CITES, *Model Law on International Trade*, pág. 3.

- ¿Cuál es el mandato de la autoridad administrativa? ¿Es la institución designada para conceder, cancelar y retener los permisos y certificados requeridos por la CITES?
- ¿Está la autoridad administrativa autorizada para proceder con cualquier investigación y detener especímenes cuando existan dudas razonables respecto de su identificación, con sujeción a los resultados de otras investigaciones?
- ¿Puede la autoridad administrativa denegar o aceptar permisos de países exportadores cuando tenga motivos para hacerlo (por ejemplo, si parecen existir irregularidades)?
- ¿Dónde está ubicada la autoridad administrativa? ¿Cómo está equipada y con qué presupuesto cuenta? ¿Cuál es su dotación de personal?

El cumplimiento de las funciones de la autoridad administrativa nacional requiere de la colaboración estrecha con los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, especialmente la aduana. Para facilitar esta cooperación, la Organización Mundial de Aduanas y la Secretaría de la CITES recomiendan la suscripción de un memorando de entendimiento nacional entre la aduana y la autoridad administrativa. Dicho marco le brinda a la aduana una plataforma apropiada para obtener información de la autoridad administrativa con la cual identificar embarques y pasajeros de alto riesgo. El memorando de entendimiento también permite a la aduana colaborar con la autoridad administrativa indicando la existencia de circunstancias o cargamentos sospechosos. Una mayor cantidad y frecuencia de información provista por la autoridad administrativa permite a la aduana identificar, distinguir y concentrar esfuerzos en el tráfico de alto riesgo de manera más eficaz, haciendo posible, al mismo tiempo, que la mayor parte del comercio legítimo circule libremente⁶⁸.



Herramienta I.12 Cooperación entre la autoridad administrativa CITES y la aduana

- ¿De qué manera coopera la autoridad administrativa con la aduana? ¿Se ha suscripto un memorando de entendimiento u otra forma de acuerdo para facilitar la cooperación entre ambos? ¿Qué se establece en el mismo?
- ¿De qué manera coopera la autoridad administrativa con otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y organismos gubernamentales?
- ¿Posee la autoridad administrativa facultades para brindar a otros organismos asistencia en materia de identificación, manipulación y disposición de especímenes retenidos o confiscados?

⁶⁸ Véase *Guidelines on Co-operation between Customs Administrations and CITES Management Authorities Managing the Trade in Animals and Plants (CITES)*. WCO reference number Annex IV to Doc. 41.827 (disponible solamente para miembros de la Organización Mundial de Aduanas).

La protección de especies no contempladas en la CITES

La implementación y la aplicación efectiva de las disposiciones de la CITES están necesariamente limitadas a ciertos especímenes de especies incluidas en sus apéndices. La mayoría de las especies madereras, por ejemplo, no están incluidas en la CITES y no están protegidas por ningún otro acuerdo internacional. Esto a su vez significa que los mecanismos de protección y aplicación efectiva de la CITES no están disponibles para dar respuesta al comercio ilícito de especies amenazadas que no están incluidas en los apéndices. Tampoco se aplican al comercio que comprende a países que no son parte en la CITES. Como resultado, el comercio a través de países no parte puede ser utilizado como una forma de eludir los requisitos de presentar informes y de solicitar permisos⁶⁹.

Es por esta razón que varios países han adoptado legislación adicional para prevenir y reprimir el comercio ilegal de especies no incluidas en la CITES y extienden la aplicación de requisitos de documentación, permisos y presentación de informes a Estados que no son parte en la CITES. La Secretaría de la CITES también recomienda el uso de estándares de la Convención en cualquier comercio que comprenda a países no signatarios, utilizando “documentación comparable” emitida por autoridades competentes⁷⁰, tal como lo prevé su artículo X⁷¹.



Herramienta I.13 Protección de especies no incluidas en la CITES

- ¿Se aplican las leyes nacionales relativas a la protección de especies silvestres al comercio de especies amenazadas con Estados no parte en la CITES?
- ¿Se aplican las leyes nacionales a especies que no están incluidas en los apéndices de la CITES?

2.3 Derecho penal

Generalmente, la legislación penal articula aquellos principios que se aplican a todos los delitos dentro de una jurisdicción, independientemente de la naturaleza del delito. Esto incluye la tipificación de los delitos, la extensión y las limitaciones de la responsabilidad penal, las causas generales de exclusión de la responsabilidad, las limitaciones y condiciones aplicables a niños y personas jurídicas (corporaciones), la carga de la prueba y el ámbito de aplicación territorial, entre muchos otros. Dependiendo de la jurisdicción, estos principios generales de responsabilidad penal —junto con delitos específicos— están establecidos en una ley única o una serie de leyes, o incluso en la jurisprudencia, dependiendo del sistema jurídico.

Las reglas y los principios generales de responsabilidad penal son de igual importancia para los delitos contra la vida silvestre y los bosques, ya que determinan la forma en la cual se establece la responsabilidad penal y explican la organización, el alcance y la operación de los delitos relevantes, incluidos aquellos que se relacionan, directa o indirectamente, con los sectores de la vida silvestre y los bosques. Las *Herramientas* no han sido preparadas para conducir un análisis exhaustivo de las reglas generales del derecho penal y de todos los delitos específicos en una jurisdicción. En las

⁶⁹ Patricia W. Birnie y Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, pág. 629.

⁷⁰ Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance* (Londres, Royal Institute of International Affairs, 2002), págs. 34-35.

⁷¹ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, art. X.

siguientes secciones se resaltan aquellos principios generales que son de particular importancia para la responsabilidad penal en los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

Debe destacarse que el análisis de los sistemas de justicia penal debe ser “hecho a medida”, ya que el sistema jurídico de cada país puede aplicar principios de derecho penal de diferente manera y en virtud de distintas denominaciones y definiciones.

Establecer los elementos de la culpabilidad (*mens rea*)

La mayoría de las jurisdicciones del *common law* y del derecho continental requieren pruebas de la culpabilidad en los delitos penales. En la mayoría de los países, la responsabilidad penal se basa en el principio de presunción de inocencia. Antes de que una persona sea hallada culpable de un delito, la fiscalía debe probar el *mens rea*, o elementos de culpabilidad del delito. Esto asegura que la fiscalía establezca la existencia de dolo en el accionar del acusado antes de establecer una condena. Se basa en el principio de que las personas no deberían ser condenadas por un hecho que no tuvieron intención de cometer, respecto del cual no tenían conocimiento o del que no eran conscientes.

La dificultad de establecer la existencia de elementos de culpabilidad, especialmente de elementos subjetivos, como la intención y el conocimiento, radica en la prueba de que un imputado tuvo la intención de provocar un desenlace determinado o conocía un hecho particular. Algunas jurisdicciones permiten inferir el conocimiento necesario, la intención u otros elementos subjetivos a partir de otro tipo de prueba (circunstancial). Esto estaría en línea, por ejemplo, con el artículo 5, párrafo 2, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que establece que “el conocimiento, objetivo, propósito o acuerdo” que se requiere para establecer delitos relevantes en virtud de la Convención “podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas”⁷². La misma disposición se encuentra en el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Al determinar el alcance de la aplicación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, es importante decidir si solamente aquellos delitos que han sido cometidos intencionalmente, a sabiendas o imprudentemente deberían ser condenables, o si la responsabilidad de un delito puede aplicarse en todos los casos, incluso cuando la persona afectada hubiera actuado negligentemente o no hubiera tenido conciencia de que su conducta era ilícita. Algunos sistemas jurídicos admiten el concepto de “responsabilidad objetiva”, en la cual ciertas formas de conducta serían penalizadas independientemente de si el acusado tenía o no la intención de provocar ese desenlace, o al menos sin la necesidad de probar la existencia de elementos subjetivos de culpabilidad. El establecimiento de la responsabilidad sin la prueba de elementos de culpabilidad facilita la labor de los órganos de investigación y de fiscalía y puede teóricamente constituir un factor de disuasión más terminante. Sin embargo, en otros países el concepto de responsabilidad objetiva no es aceptable en el derecho penal. Un sistema de infracciones administrativas puede ser considerado, entonces, como complemento de los delitos para tratar las conductas que provoquen daño a los recursos de la vida silvestre y los bosques cuando no sea posible aportar elementos de prueba subjetiva.



Herramienta I.14 Prueba de elementos subjetivos de culpabilidad

- ¿Permite la legislación nacional el uso de circunstancias fácticas objetivas para establecer elementos de culpabilidad subjetivos, tales como la intención, el conocimiento y otros?

⁷² Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 65-66.

- ¿Está contemplado que se permita inferir los elementos de culpabilidad subjetivos de los delitos relevantes contra la vida silvestre y los bosques de circunstancias fácticas objetivas?
- ¿Presume el derecho penal que todo delito requiere la prueba de elementos de culpabilidad (tales como la intención, el conocimiento o la imprudencia)?
- ¿Contempla el derecho penal que la responsabilidad penal surja sin la prueba de elementos de culpabilidad? ¿Está disponible el concepto de responsabilidad objetiva? ¿En qué circunstancias puede surgir la responsabilidad sin culpabilidad?
- ¿Qué elementos de culpabilidad se requieren en los delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Se contempla que la responsabilidad en los delitos contra la vida silvestre y los bosques pueda surgir sin prueba de la culpabilidad?

Extensiones de la responsabilidad penal

En todas las jurisdicciones, la responsabilidad penal no se encuentra limitada a delitos ya consumados, y se contemplan extensiones para incluir a aquellas personas que incurren en la tentativa de cometerlos y a los que incitan o participan en un delito. Las extensiones son también de gran importancia en los delitos contra la vida silvestre y los bosques, ya que posibilitan el procesamiento de delincuentes que intentan cometer un delito pero fallan, que son cómplices en el delito cometido por otro o que incitan a otros a cometer un delito relevante.

La mayoría de las jurisdicciones reconoce tres delitos incoados, a saber: en grado de tentativa, conspiración e incitación, que se describen a continuación. El factor común de esos delitos es que se considera que han sido cometidos aun cuando el delito principal que se había tenido intención de cometer no hubiera sido consumado y no se hubiera causado daño.

- La tentativa apunta a castigar a aquellos que tienen la voluntad y la decisión de cometer un delito, realizan actos preparatorios para su ejecución, comienzan su ejecución pero no llegan a consumarlo. La responsabilidad de la tentativa también puede surgir si la fiscalía no puede probar que el imputado consumó el delito porque carece de pruebas relevantes o porque los actos planeados por el imputado fueron abandonados, abortados, interrumpidos o estaban condenados a fracasar desde el principio.
- La conspiración —un delito que se conoce principalmente en los países de derecho anglosajón— sirve para tipificar como delito el acuerdo entre dos o más personas para cometer un acto ilícito cuando existe una intención de cometerlo.
- El delito de instigación cubre aquellas situaciones en las que una persona trata de incitar o persuadir a otra de cometer un delito que el instigador quiere o tiene la intención de que sea cometido por la otra persona. Es un delito en el que se incita a otra persona a cometer un acto ilícito, aun cuando ese delito no sea llevado a cabo y aun cuando la instigación pudiera no tener efecto alguno sobre el individuo que instigó el delito.

La responsabilidad secundaria extiende la culpabilidad más allá de los actores principales. Se refiere a extensiones de la responsabilidad penal que incluyen a los actores que cometen delitos en conjunto o que contribuyen a la comisión de delitos por parte de terceros. La responsabilidad secundaria se aplica a personas que son parte en el delito principal pero que no son ellos mismos penalmente responsables, como lo son los imputados principales. El fundamento para extender la responsabilidad más allá del/los imputado(s) principal(es) es que una persona que promueve o asiste en la comisión

de un delito es tan culpable como la persona que de hecho lo comete. La responsabilidad secundaria puede aplicarse a conductas que ocurren antes o durante la comisión del delito principal: la llamada “responsabilidad de complicidad” (cómplices).



Herramienta 1.15 Extensiones de la responsabilidad penal

- ¿Están tipificadas como delitos la tentativa, la conspiración y la incitación a cometer delitos en el caso de la vida silvestre y los bosques? ¿Cuáles son los requisitos para establecer responsabilidades por esos delitos incoados?
- ¿Se extiende la responsabilidad por delitos contra la vida silvestre y los bosques a las personas que ayudan, consienten, aconsejan o facilitan el delito, así como a otros cómplices? ¿Cuáles son los requisitos para declarar a las personas penalmente responsables como partícipes o cómplices?

Responsabilidad de las personas jurídicas

En muchos Estados, el derecho penal extiende la responsabilidad de los delitos a personas jurídicas, por ejemplo, corporaciones. La lógica simple de la responsabilidad penal corporativa es que las entidades corporativas en nombre de las cuales o para beneficio de las cuales uno de sus empleados o agentes haya cometido cualquier delito, incluidos los delitos contra la vida silvestre y los bosques, deberían ser sancionadas de la misma manera que en el caso de las personas naturales. Las estructuras corporativas no deberían ser utilizadas —como a menudo lo son— para proteger a ninguna persona de ser procesada penalmente y castigada. Otros Estados no aceptan la responsabilidad penal de las personas jurídicas, pero pueden establecer responsabilidades civiles o administrativas para prevenir o desalentar actos ilícitos cometidos por o a través de personas jurídicas. Por ejemplo, el artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional requiere a los Estados que adopten medidas para determinar la responsabilidad de personas jurídicas en la participación en delitos graves que involucren a un grupo delictivo organizado para los delitos definidos en la Convención. El párrafo 2 establece que “con sujeción a los principios jurídicos del Estado parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa”.



Herramienta 1.16 Responsabilidad de las personas jurídicas

- ¿Pueden las personas jurídicas ser imputadas penalmente por delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existe la responsabilidad penal de las personas jurídicas sin perjuicio de la responsabilidad penal de los individuos?
- ¿Qué tipos de sanciones pueden ser impuestas a las corporaciones?
- ¿Es posible imponer sanciones civiles o administrativas a las corporaciones si no está contemplada la responsabilidad penal de las personas jurídicas?

3. Delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques

El delito contra la vida silvestre y los bosques abarca una infinidad de delitos diversos, y a veces superpuestos, que van desde la tala ilegal, la caza, el procesamiento, la exportación e importación, el tráfico y el suministro, hasta la recepción, la posesión y el consumo de fauna y flora silvestres. También cubre delitos conexos, tales como la falsificación de documentos (incluida la falsificación de marcas y estampillas), el lavado de dinero, la evasión fiscal y la corrupción. No obstante ello, existe una taxonomía simple para entender la naturaleza de las actividades delictivas que pueden tener un impacto significativo sobre el ambiente. Esas actividades pueden incluir productos ilícitos, lugares ilícitos o prácticas ilícitas. El delito contra la vida silvestre y los bosques puede ocurrir de igual manera en los países de origen, en sitios de tránsito y en los países de destino.

Para combatir eficazmente el delito contra la vida silvestre y los bosques, es importante identificar y definir todas las formas posibles de delito y aplicar de manera efectiva las sanciones apropiadas para el conjunto completo de delitos. Identificar las numerosas conductas que constituyen o contribuyen al delito contra la vida silvestre y los bosques es un avance en la definición del fenómeno y en la articulación de lo que implica este tipo de delito y —lo que es igualmente importante— lo que no implica. La exploración del espectro completo de actividades delictivas asociadas al delito contra la vida silvestre y los bosques también ayuda a identificar puntos de partida para las investigaciones sobre aplicación efectiva de la ley y otras intervenciones del gobierno. También es importante en la prevención efectiva de esos delitos identificar todos los eslabones de la cadena de suministro y comprender los factores que propician el delito, que pueden trascender los sectores relacionados con la vida silvestre y los bosques.

El cuadro que se presenta a continuación ofrece una visión general no exhaustiva de las categorías de delitos en los países de origen, en los sitios de tránsito y en los países de destino, así como una lista de delitos asociados. Cada categoría se explora además en las secciones 3.1 a 3.6 y en la sección 4. Debe señalarse que existe una importante superposición de los delitos en los casos en que los países desempeñan más de un rol, cuando actúan, por ejemplo, de manera simultánea como la fuente de las especies silvestres en cuestión y el lugar en el cual el material animal o vegetal es sometido a otras etapas de procesamiento e incluso consumido.

Cuadro 1. Delitos contra la vida silvestre, los bosques y delitos asociados en el origen, en tránsito y en los puntos de destino

	Delitos contra la vida silvestre	Delitos forestales	Delitos asociados
Origen	Caza furtiva (caza ilegal) Uso de artes o equipos o métodos de caza prohibidos Captura de presas restringidas (hembras reproductoras, crías, especies protegidas) Violación de restricciones referidas a temporadas de caza Posesión ilícita	Tala y cosecha ilegal Posesión ilícita Procesamiento ilícito de material vegetal Exportación ilícita	Corrupción Evasión fiscal y falta de pago de aranceles Falsificación de documentos Blanqueo de dinero

	Delitos contra la vida silvestre	Delitos forestales	Delitos asociados
Origen	Procesamiento ilícito de material animal Exportación ilícita		
Tránsito	Importación ilícita Posesión ilícita Suministro y venta ilícitos Procesamiento ilícito Exportación ilícita	Importación ilícita Posesión ilícita Suministro y venta ilícitos Procesamiento ilícito Exportación ilícita	Corrupción Evasión fiscal y falta de pago de aranceles Falsificación de documentos Blanqueo de dinero
Destino	Consumo ilícito	Consumo ilícito	Blanqueo de dinero

Uno de los obstáculos principales en las investigaciones sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques es el hecho de que, en muchos países, esos delitos no están claramente definidos. La definición y el alcance de la legalidad pueden depender de políticas de gobierno y reglamentaciones administrativas, y éstas son fácilmente modificables por los gobiernos locales o nacionales. Muchas prácticas indeseables o ambientalmente insostenibles en los sectores de la vida silvestre y los bosques pueden ser de hecho legales según las leyes vigentes, que en esos casos apuntan a maximizar las ganancias a corto plazo⁷³. La legalización y la sanción de ciertas actividades en las áreas de la vida silvestre y los bosques son impulsadas por una amplia gama de factores políticos, económicos y ambientales, muchos de los cuales trascienden estas áreas y, por consiguiente, cualquier análisis del sistema de justicia penal. La parte IV de esta publicación ofrece herramientas para analizar algunos de estos factores, así como las intervenciones preventivas para abordarlos.

Tampoco existe consenso entre los países sobre el alcance exacto y la tipificación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Lo que es ilegal en un país puede ser perfectamente legal en los países vecinos. Al analizar los delitos principales y desarrollar recomendaciones para una reforma, es importante evitar la creación de desequilibrios marcados entre países. Si un país posee legislación fuerte y bien definida relativa a la vida silvestre y los bosques, entonces es posible que una gama relativamente amplia de actividades relacionadas con la vida silvestre y los bosques sea ilícita. Por el contrario, en un país vecino con legislación más débil, el mismo tipo de actividades puede estar en consonancia con la ley. Los conceptos de “legalidad” limitados puramente al ámbito nacional tienen, por lo tanto, el potencial de crear disparidades entre países en los que se aplican controles a nivel internacional⁷⁴.

3.1 Tala y cosecha ilegal

El término “tala ilegal” es empleado de manera muy amplia para describir una vasta gama de actividades asociadas con el apeo de árboles. Si bien el término es utilizado ampliamente, está en gran medida vacío de contenido técnico y no está definido en el derecho internacional. En forma resumida, tala ilegal habitualmente se refiere a una o más de las siguientes actividades⁷⁵:

⁷³ Cf. Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, “Controlling the international trade”, pág. 13.

⁷⁴ *Ibid.*, pág. 14.

⁷⁵ Andreas Schloenhardt, “The illegal trade in timber and timber products in the Asia-Pacific region”, Research and Public Policy Series, No. 89 (Canberra, Australian Institute of Criminology, 2008), págs. 47-49; Cf. Alison Watson, “The proposed New Zealand approach towards addressing illegal logging and associated trade activities, MAF Discussion Paper, No. 2006/01 (Wellington, Ministry of Agriculture and Forestry, 2006), págs. 17-18; Duncan Brack, “Illegal logging and the illegal trade in forest and timber products”, *International Forestry Review*, vol. 5, No. 3 (2003), pág. 195; Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, “Controlling the international trade”, pág. 7.

- Tala de especies de árboles protegidas o amenazadas;
- Tala de árboles en áreas protegidas o prohibidas;
- Tala excesiva de árboles;
- Tala de árboles sin permisos o con permisos falsificados;
- Obtención de permisos de tala ilegales;
- Falta de pago de tasas y otros aranceles forestales;
- Tala de árboles que produce daño a ecosistemas forestales.

Tala de especies protegidas

La tala ilegal abarca, a menudo, la tala de árboles que pertenecen a una especie protegida. La mayoría de los países poseen especies protegidas de árboles respecto de cuya conservación existe preocupación en su legislación nacional y prohíben su tala. Puede surgir así una situación ilícita si los árboles son talados en violación de esas prohibiciones o en ausencia de una autorización o un permiso para su tala.

Tala en áreas protegidas

Las actividades de tala pueden ser ilícitas en virtud de la localidad en la cual se llevan a cabo. Ése es habitualmente el caso si la tala ocurre dentro de las áreas geográficas que se encuentran bajo protección ambiental, tales como parques nacionales o áreas de conservación. La mayoría de los países prohíben las actividades de tala en áreas que han sido designadas bajo protección para preservar su biodiversidad, sus hábitats o el patrimonio natural, o para proteger los medios de subsistencia de los pueblos indígenas o las comunidades locales. Este tipo de tala ilegal también incluye situaciones en las que la tala es realizada fuera de los límites de las concesiones o en áreas particularmente vulnerables, tales como pendientes abruptas, márgenes de ríos o zonas de captación de aguas. También puede comprender instancias en las cuales los bosques públicos o protegidos son ilegalmente ocupados y convertidos a otro uso de la tierra, como la agricultura o la cría de ganado.

Tala excesiva

Otro tipo de tala ilegal comprende actividades que exceden las concesiones adjudicadas. Esto habitualmente comprende aquellos casos en los cuales los adjudicatarios de la concesión cortan árboles en exceso de sus concesiones, cuando esas concesiones establecen un cupo de árboles a ser talados. Este problema es particularmente común en países con poca o ninguna capacidad para llevar a cabo inventarios de sus bosques, de manera que no se dispone de ningún medio para identificar excesos de cosecha.

Tala sin permisos o con permisos falsificados

Muchas actividades de tala son ilícitas porque la persona o empresa que lleva a cabo las actividades no posee un permiso válido para hacerlo. Ése es el caso cuando nunca se obtuvieron los permisos o éstos están vencidos, o cuando las actividades llevadas a cabo están fuera del alcance del permiso de tala. Las áreas que son inspeccionadas con baja frecuencia por funcionarios del gobierno son particularmente vulnerables a la tala no autorizada de este tipo. Otro tipo de caso es el que

comprende la duplicación de permisos. En áreas en las cuales los relevamientos se realizan más frecuentemente, el uso de permisos falsos o de duplicados de permisos reales es más común⁷⁶.

Obtención ilegal de permisos de tala

Tal vez una de las formas más extendidas de tala ilegal es la que incluye instancias en las que las concesiones de tala han sido obtenidas de manera ilícita. Esto puede ocurrir a través de la coacción, la corrupción, el conflicto de intereses o la falsificación, o por proveer información falsa a las autoridades forestales. Más comúnmente, sin embargo, las concesiones de tala son otorgadas ilícitamente por funcionarios gubernamentales a cambio de sobornos. Las acusaciones de corrupción contra funcionarios gubernamentales están particularmente extendidas en el sector forestal de muchos países, y afectan de la misma manera las etapas de cosecha, procesamiento, transporte, exportación e importación del comercio de madera⁷⁷.

Falta de pago de tasas y otros aranceles forestales

Aun cuando un operador haya obtenido un permiso legal para cosechar, la falta de pago de tasas, regalías u otros aranceles hace que la operación sea ilícita. A menudo estas violaciones van de la mano y, si el operador cosecha además árboles adicionales, otras tasas pueden permanecer impagas. El retraso en los pagos puede, en algunos casos, convertirse en un inmenso drenaje de recursos e ingresos públicos.

Infligir daño a ecosistemas forestales

El tipo final de actividad asociada a la tala ilegal comprende el daño a los árboles, especialmente a través del anillado, el descortezamiento o la quema. El propósito de esta actividad es dañar los árboles hasta el grado en que pueden ser cosechados legalmente, ya que la mayoría de los países permiten la remoción de árboles dañados para reducir el riesgo de incendios forestales u otros peligros. Han existido numerosas denuncias de taladores que sacan ventaja de ese vacío jurídico y dañan deliberadamente los árboles de zonas boscosas para que sea necesaria su remoción. Una vez que un árbol es removido de su sitio original, se vuelve difícil, si no imposible, distinguir la madera obtenida legalmente de aquella proveniente de árboles dañados ilegalmente⁷⁸.

Algunos informes, especialmente aquellos emitidos por organizaciones no gubernamentales (ONG), utilizan el término “tala ilegal” de manera más laxa para referirse a cualquier tipo de actividad forestal no sostenible. El término ha sido también utilizado para describir las actividades de cosecha que puedan infringir los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Este tipo de actividades son exploradas también en la parte IV de esta publicación.

Muchos países son relativamente eficaces en el procesamiento de los responsables de delitos de tala ilegal, especialmente aquellos con sectores forestales estrictamente regulados. En unos pocos países los delitos tipificados para la tala de árboles se extienden incluso a otras plantas. La cosecha ilegal de plantas y la recolección de plantas en áreas protegidas o prohibidas, entre otras, son igualmente perjudiciales para el ambiente y pueden contribuir a la extinción de especies silvestres, así como promover otros delitos en eslabones inferiores de la cadena de comercio.

⁷⁶ Abt Associates, “Illegal logging: a market-based analysis of trafficking in illegal timber”, informe final del National Institute of Justice, Washington, D.C., 2006, pág. 46.

⁷⁷ Véase, además, la parte I, secciones 3.3 a 3.5, de esta publicación.

⁷⁸ Abt Associates, “Illegal logging”, pág. 43.



Herramienta I.17 Tala y cosecha ilegales

- ¿Se penalizan las siguientes actividades según la legislación nacional?
 - La tala de especies madereras protegidas;
 - La cosecha (así como el hurto y otras formas de recolección) de especies protegidas de plantas;
 - La tala y la cosecha sin autorización válida (sin permisos, con permisos cuya validez se encuentra vencida y con permisos falsificados);
 - La tala y la cosecha en áreas protegidas (incluidas reservas naturales y parques nacionales);
 - La tala y la cosecha en áreas prohibidas (tales como pendientes abruptas, márgenes de ríos y áreas de captación de agua);
 - La tala y la cosecha fuera de los límites de una concesión;
 - Ocupación y uso ilegal de tierras forestales;
 - La tala y la cosecha por encima de cupos autorizados;
 - La remoción de árboles por debajo o por encima del tamaño permitido y el infligir daño a los árboles, empleando prácticas de tala y quema, anillado y descortezamiento;
 - La obtención de concesiones de tala y cosecha de manera ilícita; y
 - Suministrar datos inferiores a los reales o informar erróneamente sobre actividades de cosecha o cupos.
- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se trata de delitos o de infracciones administrativas?
- ¿Qué tipos de delitos están incluidos?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Contemplan los delitos la tala y la cosecha ilegales incidentales (cuando son el resultado accesorio a alguna otra actividad)?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?

3.2 Caza ilegal (caza furtiva o furtivismo)

La caza ilegal o caza furtiva se refiere a una variedad de delitos en los que se tipifica la apropiación ilegal de animales silvestres. Por ejemplo, la caza furtiva a menudo comprende la caza de animales que pertenecen a una especie protegida. Las actividades de caza también pueden ser ilegales en función del lugar en el cual se llevan a cabo. Ése es generalmente el caso si la caza se produce en áreas geográficas que han sido designadas áreas bajo protección ambiental, tales como los parques nacionales o las reservas de caza. La caza también puede ser ilegal si ocurre fuera de las áreas designadas. Varios países establecen métodos legales específicos de caza en relación con especies particulares. Por ejemplo, puede indicarse un calibre mínimo de arma de fuego para cazar “animales de caza mayor”. En algunas circunstancias, el uso de ballestas, arcos y flechas, o cepos o trampas puede

estar prohibido. El uso de tales métodos puede ser considerado como caza furtiva y puede constituir una violación a la legislación nacional.

Otro tipo de caza furtiva incluye las actividades que exceden los cupos adjudicados, mientras que otras actividades son ilegales porque la persona u organización que realiza la caza no tiene una licencia válida para hacerlo. Ése es el caso cuando las licencias de caza nunca fueron obtenidas, son inválidas, han vencido o han sido falsificadas. Las licencias de caza también pueden ser inválidas porque han sido obtenidas por métodos coercitivos o corruptos⁷⁹.



Herramienta I.18 Caza ilegal (caza furtiva)

- ¿Están las siguientes actividades tipificadas como delitos en la legislación nacional?
 - Matar o capturar especies protegidas de animales;
 - Matar o capturar animales silvestres sin autorización válida (incluye: falta de permiso, permiso cuya validez ha vencido y permisos falsificados);
 - Matar o capturar animales silvestres en áreas protegidas (incluye: reservas de caza y parques nacionales);
 - Matar o capturar animales silvestres fuera de los límites permitidos;
 - Matar o capturar animales silvestres excediendo los cupos autorizados;
 - Matar o capturar animales jóvenes; destruir o dañar nidos, guaridas y huevos y remover huevos;
 - Cazar fuera de la temporada de caza o en épocas no autorizadas;
 - Obtener una licencia de caza de manera ilegal;
 - Utilizar artes de caza o métodos de caza no autorizados (incluye: las trampas y los explosivos);
 - Interferir con las actividades de caza o trampeo de otras personas; y
 - Suministrar datos inferiores a los reales o informar erróneamente sobre actividades de caza o cupos.
- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se las considera delitos o infracciones administrativas?
- ¿Qué tipos de delitos se incluyen?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Cuáles son las sanciones para esos delitos?

⁷⁹ Cf. Arlene Kwasniak, "Enforcing wildlife law", Canadian Wildlife Law Project Paper, No. 2 (Calgary, Canadá, Canadian Institute of Resources Law, 2006), págs. 6-7.

3.3 Procesamiento ilícito de materiales animales y vegetales

En la cadena de actividades ilícitas asociadas con el delito contra la vida silvestre y los bosques, los pasos que siguen a la tala ilegal, la cosecha y la caza furtiva son el procesamiento de los materiales animales y vegetales (tales como la molienda o la matanza) y la manufactura de productos de plantas y animales. El procesamiento ilegal de productos de la vida silvestre y los bosques es uno de los pasos más complejos en la cadena de suministro, ya que es utilizado para disimular el origen del material empleado y de los tipos de especies comprendidas de forma que el producto final se vuelva imposible de distinguir de productos elaborados con materiales obtenidos legalmente.

El uso de plantas o animales obtenidos ilegalmente a menudo reduce los costos de producción y, en definitiva, los costos del producto terminado, creando así una ventaja para los operadores que no cumplen con las leyes y las reglamentaciones para las industrias. Si están afectadas especies exóticas, la etapa de procesamiento con frecuencia comprende la confección de bienes de lujo elaborados con materiales raros, tales como el marfil o la caoba, o de artículos alimentarios y medicinas que contienen materiales de animales o plantas protegidas. El procesamiento ilegal y la manufactura también comprenden actividades tales como procesar sin licencia, con licencia falsa o con licencias obtenidas ilegalmente⁸⁰.



Herramienta 1.19 Procesamiento ilegal de materiales animales y vegetales

- ¿Están las siguientes actividades tipificadas como delitos en la legislación nacional?
El procesamiento ilícito de material animal o vegetal ilegalmente obtenido;
El procesamiento sin documentación que certifique la procedencia legal del material;
La manufactura de productos prohibidos de fauna o flora; y
La operación de instalaciones de procesamiento de madera (u otros materiales animales o vegetales) sin licencia.
- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se las considera delitos o infracciones administrativas?
- ¿Qué tipos de conductas están incluidas?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?

3.4 Tráfico, comercio, venta y suministro

Los delitos relacionados con el tráfico abarcan un conjunto de actividades comerciales que incluyen a la fauna y la flora silvestres y las actividades relativas a su transporte. Por ejemplo, la legislación

⁸⁰ Duncan Brack, "Illegal logging and the illegal trade", pág. 195.

interna puede penalizar la venta, el suministro y la oferta para la venta de especies protegidas y productos de vida silvestre y bosques obtenidos legalmente, o puede prohibir el comercio de tales materiales y su transporte. Los delitos relativos a exportaciones, importaciones y otras operaciones transfronterizas son presentados de manera separada en la parte I, sección 3.5.



Herramienta 1.20 Tráfico, comercio ilegal, venta y suministro

- ¿Se penalizan las siguientes actividades en la legislación nacional?
 - La venta de fauna o flora que ha sido ilegalmente talada, cosechada u obtenida ilícitamente de alguna otra forma;
 - El transporte, venta, ofrecimiento de venta de cualquier espécimen de especies incluidas en los apéndices de la CITES que haya sido importado, introducido desde el mar o tomado del medio silvestre sin los permisos pertinentes;
 - El comercio y transporte de especímenes importados ilícitamente; y
 - El comercio en violación de las restricciones de comercio o medidas de control nacionales.
- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se trata de delitos o de infracciones administrativas?
- ¿Qué tipos de delitos se incluyen?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?

Además de estos delitos, algunos países imponen restricciones de gran alcance al comercio de vida silvestre y material de origen animal en un intento por cerrar el mercado de un producto cuando no puede probarse su origen legal. Tales regulaciones del comercio no son exploradas en profundidad en esta publicación, pero ellas pueden ser integradas a estrategias más amplias para detener los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

3.5 Delitos relacionados con la importación y la exportación

Los delitos relacionados con la exportación comprenden una serie de actividades ilícitas a través de las fronteras que incluyen el transporte de fauna y flora sin autorización, la exportación de productos de vida silvestre y productos forestales sin autorización, la exportación ilegal de productos de la vida silvestre y los bosques y la clasificación errónea de exportaciones, así como la exportación con documentos fraudulentos, la exportación en exceso y la declaración de valores y volúmenes más bajos que los reales, las exportaciones clandestinas, las exportaciones sin permisos y la obtención ilegal de permisos de exportación⁸¹.

⁸¹ Alison Watson, "The proposed New Zealand approach", págs. 17-18; Duncan Brack, "Illegal logging and the illegal trade", pág. 195.

De forma similar a los delitos relacionados con la exportación, la importación de fauna y flora a un país puede ser ilícita debido a violaciones de los requisitos de aduana y otros requisitos de control de fronteras. En particular, la ilicitud puede surgir en los siguientes casos:

- La importación comprende especies protegidas;
- Se encuentra vigente una prohibición de importación de ese origen particular;
- La importación no ha sido declarada;
- No se cumplen los requisitos de documentación;
- Se realizan declaraciones falsas o se utilizan documentos falsos; y
- La importación excede el límite permitido.

En la mayoría de los países, las leyes aduaneras o legislación similar penalizan la importación y exportación de bienes prohibidos, y establecen un sistema de licencias para el comercio legítimo transfronterizo de bienes que de otra manera estarían prohibidos. Tal legislación habitualmente se aplica a un amplio conjunto de contrabando que incluye desde fauna y flora silvestres hasta drogas ilegales, armas, pornografía, explosivos y otros elementos prohibidos. A menudo, esas leyes no contienen específicamente disposiciones “hechas a medida” para materiales de animales y plantas, los que se contemplan junto con otros bienes prohibidos. Además, algunos países tienen leyes de cuarentena que prohíben la importación de ciertas especies de fauna y flora silvestres, si bien esas leyes generalmente se ocupan del control de enfermedades y plagas y apuntan a la protección de especies silvestres y otras formas de protección ambiental solamente como efecto secundario.

Por el contrario, la CITES brinda específicamente pautas “hechas a medida” para aplicar de manera efectiva las disposiciones de la Convención y para prohibir la exportación e importación de especies incluidas en sus apéndices. En virtud del párrafo 1 del artículo VIII, se requiere que los Estados parte tomen las medidas apropiadas para velar por la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. En particular, se deben prohibir y sancionar la importación o la exportación de especímenes en violación a las disposiciones de la Convención, lo que significa sin permisos apropiados y válidos⁸². El artículo VIII no crea un delito, ni tampoco brinda orientación alguna respecto de la creación de delitos de esta naturaleza en la legislación nacional. La tipificación del delito y la aplicación efectiva de las disposiciones de la CITES incumben a los países signatarios, los Estados parte, que tienen la libertad de adoptar medidas de prohibición y restricción más estrictas que las que requiere la Convención. La penalización de la venta al por menor de especies de origen ilícito y de la tentativa de ejercer el comercio o la posesión de especies protegidas no se incluye en la Convención⁸³.



Herramienta I.21 Delitos relacionados con la importación y la exportación

- ¿Se penalizan las siguientes actividades en la legislación nacional?

La exportación e importación de especies protegidas (protegidas bajo la legislación interna o por estar incluidas en los apéndices de la CITES);

⁸² Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, pág. 60.

⁸³ David Favre, *International Trade in Endangered Species: A Guide to CITES* (Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 1989), págs. 215-216.

La exportación e importación de fauna y flora silvestres sin permisos válidos (incluye: sin permisos, con permisos inválidos o con permisos falsificados);

La exportación e importación de fauna y flora silvestres en cantidades que superan los cupos establecidos o los cupos documentados;

La exportación e importación de fauna y flora silvestres en contravención a las prohibiciones nacionales; y

Otras exportaciones e importaciones de fauna y flora silvestres que no guarden coherencia con los permisos válidos.

- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se las considera delitos o infracciones administrativas?
- ¿Qué tipo de delitos se incluyen en la legislación nacional?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?

3.6 Adquisición, posesión y consumo

La demanda y el consumo de fauna y flora silvestres constituyen una de las fuerzas integrales que más propician el comercio ilícito. Si bien muchos de los aspectos delictivos asociados con el delito contra la vida silvestre y los bosques son consumados en los países de origen o de tránsito, esos delitos no ocurrirían si no fuera por la continua demanda en los principales países consumidores.

Jacqueline L. Schneider ha señalado:

“[C]ualquiera sea el bien ilícito que se demande, los proveedores ilegales lucharán por satisfacer la demanda. Los ladrones (o cazadores furtivos) adquieren bienes porque saben que existen vías a través de las cuales los pueden vender —hay una oportunidad para vender el bien demandado a aquellos que lo utilizan ellos mismos o que están dispuestos y son capaces de venderlo a sus consumidores finales⁸⁴.”

La demanda de especies raras o material de bajo precio es la razón más importante para que las actividades ilícitas estén tan generalizadas en los sectores de la vida silvestre y los bosques. Si no existiera la demanda de mascotas exóticas, muebles fabricados con maderas tropicales, alimentos que contienen partes raras de animales y plantas, piezas talladas de marfil o de cuerno de rinoceronte, madera en chapas y contrachapada importada de bajo costo, entre otros elementos, el delito contra la vida silvestre y los bosques se reduciría drásticamente. Como tal, la demanda constituye una fuerza impulsora del delito contra la vida silvestre y los bosques. Este tema es discutido en mayor detalle en la parte IV de esta publicación.

Cualquier estrategia que apunte a eliminar el comercio ilícito de fauna y flora silvestres debe afrontar la demanda de animales y plantas ilícitas, vivos o muertos, incluidos sus productos o derivados. Sin embargo, la mayoría de los países, especialmente aquellos en los que el consumo es mayor, han introducido sólo en tiempos recientes mecanismos para afrontar —ni hablar de prohibir— la demanda

⁸⁴ Jacqueline L. Schneider, “Reducing the illicit trade in endangered wildlife”, págs. 274-286.

de fauna y flora silvestres de origen ilícito. Los principales países importadores de productos de la vida silvestre han realizado pocas reformas. Aunque existen algunos mecanismos para controlar el comercio de especies protegidas en virtud de la CITES, esas medidas sólo tratan un aspecto muy parcial del comercio y no las cuestiones más amplias.

En comparación con otros aspectos del comercio de fauna y flora silvestres, la demanda y el consumo son los aspectos menos investigados y los menos reglamentados. Pocos países prohíben la compra de productos de plantas y animales provenientes de una fuente ilícita o que afectan especies protegidas. Además, no se contemplan, por lo general, sanciones por la posesión de fauna y flora silvestre de origen ilícito ni requisitos para la obtención de permisos para comprar ciertos materiales a menos que se encuentren afectadas especies protegidas. En la mayoría de los casos, los consumidores de fauna y flora ilícita son inmunes a cualquier sanción, procesamiento o confiscación. El artículo VIII, párrafo 1, de la CITES se encuentra entre las pocas disposiciones que requieren a los Estados parte que establezcan sanciones por la posesión de cualquier especie incluida en los apéndices de la Convención.



Herramienta 1.22 Delitos relacionados con la posesión

- ¿Se penalizan las siguientes actividades en la legislación nacional?

La posesión y adquisición de cualquier espécimen de especies incluidas en los apéndices de la CITES que haya sido importado, introducido desde el mar o tomado del medio silvestre sin los permisos pertinentes;

La posesión y adquisición de especímenes importados de forma ilícita; y

La obtención, el consumo y el uso de fauna y flora de origen ilícito/importada de manera ilícita.

- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se las considera delitos o infracciones administrativas?
- ¿Qué tipos de delitos se incluyen?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?

3.7 Sanciones

Existen diferencias considerables entre países respecto de la naturaleza y el grado de las sanciones que pueden ser impuestas por los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En algunos países, sólo se establecen multas pequeñas y penas de prisión de corta duración. En otros, las multas pueden ser muy severas y se contemplan tiempos de reclusión largos. En casos extremos, los delitos contra la vida silvestre y los bosques pueden castigarse con prisión perpetua o incluso con la pena capital⁸⁵.

⁸⁵ Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", pág. 65.

La CITES no recomienda sanciones específicas para el comercio ilícito de especies protegidas en consonancia con el artículo VIII y, por consiguiente, las partes en la Convención son libres de determinar las multas o penas de prisión que se imponen al comercio ilícito. En varios países, las sanciones pueden estar limitadas a multas, mientras que unos pocos países prevén largos períodos de reclusión incluidos entre las posibles sanciones. En otros países, las sanciones son puramente administrativas. En general, el factor de disuasión para evitar los delitos se ve significativamente reducido si los tribunales no pueden imponer, o no imponen, multas realistas u otras formas de castigo. Las sanciones leves o inadecuadas también pueden restringir el uso de técnicas de investigación, tales como la vigilancia, la interceptación de las comunicaciones, el acceso a las cuentas bancarias y otros registros financieros, y las entregas vigiladas, que en general son aplicables a los delitos graves.

Las discrepancias entre los países respecto de las sanciones que se imponen pueden también generar desafíos en los esfuerzos multilaterales para combatir eficazmente el delito contra la vida silvestre y los bosques. Aquellos países con sanciones comparativamente más leves pueden ser percibidos como blancos fáciles y pueden ser así más vulnerables a la actividad ilegal. Parecería, por lo tanto, más deseable lograr un cierto grado de armonización de las sanciones que se aplican por los delitos, de forma que los responsables de un delito pudieran ser más fácilmente disuadidos, ya que deberán enfrentar la perspectiva de sanciones similares dondequiera que operen⁸⁶. Los Estados deberían también asegurarse de que las sanciones pecuniarias permanezcan relevantes y mantengan su poder disuasorio a lo largo del tiempo, por ejemplo, indexándolas con las tasas de inflación cuando ello correspondiera⁸⁷.

Los llamamientos para que las sanciones por los delitos contra la vida silvestre y los bosques sean incrementadas y se conviertan en obligatorias para todas las actividades ilícitas detectadas deberían, sin embargo, ser considerados con cautela. Las sanciones particularmente severas deberían reservarse para los delitos dolosos graves, para el caso de reincidencia o delitos múltiples y para aquellos delitos que causaren daño o la muerte a terceras personas. Si bien es necesario asegurar que los responsables del delito sean justa y sistemáticamente condenados, es importante señalar que aumentar las multas y las sanciones impuestas para actividades ilícitas no es siempre una medida disuasiva eficaz. En algunos casos puede ser contraproducente, ya que puede aumentar la voluntad de pagar sobornos y conducir a niveles más altos de corrupción. La imposición de sanciones más duras, por lo tanto, sólo actuará como factor de disuasión cuando la gobernanza general de los sectores de vida silvestre y bosques mejore⁸⁸.

Las sanciones para los numerosos delitos identificados en las secciones anteriores variarán dependiendo de los diferentes tipos de conducta considerada y de las circunstancias y consecuencias de esa conducta. Es por supuesto imposible recomendar sanciones específicas, ya que ésta es una cuestión que claramente debería dejarse librada al juicio de las distintas jurisdicciones. Las sanciones deberían ser justas y proporcionales al daño causado, por un lado, y deberían ser lo suficientemente severas como para constituir elementos disuasorios eficaces, por el otro. Deben ser, además, socialmente aceptables, ya que de otra manera los tribunales a menudo pueden sentirse obligados a no aplicarlas⁸⁹.

La siguiente herramienta está destinada a identificar los tipos de delitos tipificados, así como las sanciones máximas y mínimas previstas en la legislación en el caso de delitos contra la vida silvestre y los bosques. Esas sanciones diferirán, a menudo, de las sanciones realmente impuestas a los

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 47.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", pág. 103.

delinquentes. El espectro completo de sanciones disponibles, junto con los principios de la imposición de la pena, se analiza en mayor profundidad en la parte III, sección 4.

Algunas de las consecuencias de los delitos contra la vida silvestre y los bosques pueden no ser “sanciones” en el sentido más estricto de la palabra. Por ejemplo, en Liberia, la revisión de la concesión 2005-2006 evaluó todas las supuestas concesiones de tala de árboles para analizar si habían cumplido con los requisitos legales y habían sido establecidas siguiendo el proceso legal adecuado. El resultado fue que ninguna de las concesiones había sido otorgada en cumplimiento de la legislación vigente. Como resultado, todos y cada uno de los acuerdos de concesión fueron declarados nulos de nulidad absoluta —no cancelados en el sentido jurídico— con notable pérdida económica para los supuestos concesionarios⁹⁰.



Herramienta 1.23 Sanciones por delitos contra la vida silvestre y los bosques

- ¿Qué tipos de sanciones se contemplan en la legislación sobre vida silvestre y bosques (tales como multas y reclusión en prisión)?
- ¿Establece la legislación penas máximas de prisión o montos máximos para las multas?
- ¿Establece la legislación penas mínimas de prisión o montos mínimos para las multas?
- ¿Refleja adecuadamente la severidad de la sanción la severidad del daño causado por el autor del delito y su “pensamiento criminal”?
- ¿Cómo se comparan esas sanciones y su severidad con aquellas establecidas para otros tipos de delitos?
- ¿Existe alguna legislación sobre confiscación o disposiciones relativas a confiscación general o especial?
- ¿Existe un proceso iterativo apropiado para revisar la aplicación efectiva de la legislación nacional en el caso de acuerdos de concesión y otros acuerdos de uso?

4. Delitos conexos

Adicionalmente a los delitos específicos analizados en la sección 3 anterior, el delito contra la vida silvestre y los bosques frecuentemente comprende una gama de otros delitos asociados que son utilizados para facilitar el delito principal o que son cometidos con posterioridad al mismo. Las *Herramientas* no analizan la profusión de delitos que pueden estar posiblemente asociados con el delito contra la vida silvestre y los bosques. Las siguientes secciones se enfocan más bien en aquellos delitos que están más frecuentemente conectados con el delito contra la vida silvestre y los bosques. Éstos incluyen: la falsificación de documentos (la omisión de hechos materiales, con la intención de engañar), el lavado de dinero, la corrupción y el soborno, la evasión fiscal y la falta de pago de tasas y aranceles, así como la participación en organizaciones delictivas.

⁹⁰ Arthur G. Blundell, “The financial flows that fuel war”, en *Forests, Fragility and Conflict*, Programa sobre los Bosques (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

4.1 Falsificación de documentos y otras cuestiones asociadas

La falsificación de documentos es frecuentemente utilizada para ocultar la autenticidad, la legalidad, la cantidad, el volumen, el origen y el destino de la fauna y la flora silvestres. La falsificación se produce en los puntos de origen, en los puntos de tránsito y en los de destino. Puede ser cometida completando un documento con información falsa o falsificando el documento en sí. Hay miles de maneras en las que los documentos genuinos pueden ser adulterados y en las cuales pueden crearse documentos falsos.

La falsificación de documentos abarca no sólo la falsificación basada en papeles; también comprende la remoción, la alteración, el hecho de desfigurar o borrar marcas fijadas en animales, plantas o partes de los mismos. La falsificación puede ocurrir cuando se brinda información falsa o cuando se realizan declaraciones tergiversadas a los funcionarios gubernamentales que emiten los permisos, licencias o concesiones pertinentes, con la intención de omitir o engañar. Por ejemplo, las declaraciones falsas de cría en cautiverio de animales o de reproducción artificial de plantas son un medio común de obtener permisos y certificados de la CITES de manera fraudulenta.

La falsificación de documentos puede también estar ligada a la corrupción si se soborna a funcionarios de gobierno para que emitan documentos fraudulentos. El robo y la venta de documentos en blanco son, asimismo, actividades que menoscaban el sistema.

El exceso de confianza en documentos, marcas y estampillas es visto por muchos como una vulnerabilidad fundamental del comercio de fauna y flora silvestres. Los documentos, marcas y estampillas en sí son a menudo comercializados de manera ilícita y reciclados en transacciones múltiples. En el ámbito internacional, la CITES y otras organizaciones carecen también de un sistema general e independiente para realizar el seguimiento y verificar la emisión y utilización de permisos y la información centralizada de datos⁹¹.

El ingenio de aquellos que participan en los siempre cambiantes patrones de falsificación de documentos debe corresponderse con sanciones que sean, por un lado, suficientemente generales para englobar la gran diversidad de conductas delictivas y, por el otro, suficientemente específicas para punir adecuadamente las formas graves de falsificación de documentos. Las siguientes actividades deberían ser tipificadas como delitos según la legislación penal nacional: *a)* cualquier violación de las condiciones anexadas a los permisos y licencias; *b)* la realización de declaraciones falsas o engañosas en, o relacionadas con, solicitudes de permisos y licencias; *c)* la realización de declaraciones falsas o engañosas a funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley, y *d)* la falsificación de permisos o estampillas de seguridad. La remoción, modificación, alteración maliciosa o borradura de marcas adheridas a los especímenes también deberían ser incluidas en las reglamentaciones. Además, el incumplimiento de la obligación de mantener registros, el mantenimiento de registros incompletos y la falsificación de registros, cuando exista tal obligación, también deberían ser considerados conductas penales⁹².

De acuerdo con la resolución 2002/26 del Consejo Económico y Social, de julio de 2004, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito encargó la realización de un estudio sobre fraude y el uso indebido delictivo y la falsificación de identidad⁹³, que fue lanzado en 2007 como resultado del trabajo de un grupo de expertos intergubernamental de composición abierta. Los resultados del estudio se basaron en información brindada por 46 Estados Miembros. El estudio abordó las dife-

⁹¹ Brack Duncan, Kevin Gray y Gavin Hayman, "Controlling the international trade", pág. 16.

⁹² Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", pág. 103.

⁹³ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Results of the second meeting of the Intergovernmental Expert Group to Prepare a Study on Fraud and the Criminal Misuse and Falsification of Identity", informe del Secretario General, 2 de abril de 2007(E/CN.15/2007/8 y Add.1-3).

rencias y desviaciones en los enfoques de definiciones y los enfoques conceptuales en el ámbito nacional respecto del uso indebido delictivo y la falsificación de identidad, y arrojó luz sobre varios aspectos reveladores de la complejidad del problema y su diversidad penal.



Herramienta 1.24 Falsificación de documentos y otras cuestiones asociadas

- ¿Se penalizan las siguientes actividades con arreglo a la legislación nacional? ¿Qué tipos de conducta están incluidos?
 - La falsificación de documentos, estampillas de seguridad y marcas emitidos por el gobierno;
 - El hurto de documentos en blanco;
 - El hecho de brindar información falsa, incluso realizar declaraciones falsas y tergiversaciones, a funcionarios gubernamentales;
 - La violación de las condiciones ligadas a los permisos y licencias relacionados con la vida silvestre y los bosques;
 - La remoción, alteración intencional, borradura y modificación no autorizadas de estampillas y marcas;
 - La falsificación de registros y el incumplimiento de la obligación de mantener registros;
 - La omisión de hechos materiales; y
 - La comisión de fraude para privar a los ciudadanos o al gobierno de los servicios honestos y leales de sus empleados.
- ¿En virtud de qué legislación se penalizan esas actividades? ¿Se las considera delitos de fraude generales, delitos relacionados con la identidad o delitos específicos de la vida silvestre y los bosques? ¿Son delitos o infracciones administrativas?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Cuáles son los estándares aplicables de prueba para iniciar una causa judicial por esos delitos?
- ¿Se extiende la responsabilidad por estos delitos a la participación en los mismos, la tentativa de cometerlos, la conspiración para cometerlos y a aquellos que ayudaren, instigaren, facilitaren y aconsejaren la comisión de los mismos?
- ¿Cuáles son las sanciones para esos delitos? ¿Corresponden a esos delitos sanciones penales o administrativas o ambas?
- ¿Existen datos suficientes, estadísticas u otra información para probar de manera efectiva y concluyente un caso de fraude o un delito relacionado con la identidad?

4.2 Blanqueo de dinero

Los productos de la vida silvestre y los bosques pueden generar importantes ganancias que requieren del blanqueo para disfrazar su origen ilícito. Existen numerosos ejemplos de cómo el delito contra la vida silvestre y los bosques está ligado al lavado de dinero y a la evasión de los controles de dinero

en efectivo y otras regulaciones financieras. En unos pocos países, los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques son considerados delitos subyacentes del lavado de dinero. Hasta la fecha, ha habido muy pocos intentos de “seguir el rastro del dinero” congelando y, en última instancia, confiscando los productos de los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques, e identificando y sancionando a aquellos que financian esos delitos o se benefician de ellos. Además, la mayoría de esos intentos han estado relacionados con la tala ilegal de bosques y sólo han sido realizados hasta el presente dentro de un mismo país y no en el ámbito internacional.

Muchos países cuentan actualmente con legislación contra el lavado de dinero que directa o indirectamente penaliza la transferencia, la recepción, el ocultamiento y la posesión de los productos del delito. En algunos países, sin embargo, esas leyes no están bien desarrolladas, no son utilizadas con frecuencia y, a menudo, se las pasa por alto como herramientas para prevenir y reprimir el delito contra la vida silvestre y los bosques. Por otra parte, otros países han establecido formas creativas de enfocar específicamente los productos de actividades tales como la tala ilegal, la exportación e importación de madera aserrada de origen ilícito y otras actividades vinculadas con el delito contra la vida silvestre y los bosques.

Algunos marcos internacionales pueden ser utilizados para penalizar e investigar el blanqueo de los productos de delitos contra la vida silvestre y los bosques. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por ejemplo, contiene una disposición para penalizar de manera general el blanqueo de dinero en la medida en que se relaciona con la delincuencia organizada y otros delitos graves. También establece una variedad de otras medidas para prevenir y detectar el blanqueo de dinero⁹⁴. El artículo 23 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluye un delito de blanqueo de dinero que está elaborado tomando como modelo la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. De forma simplificada, el artículo 6, párrafo 1, de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el artículo 23, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción definen el blanqueo del producto del delito de la siguiente manera:

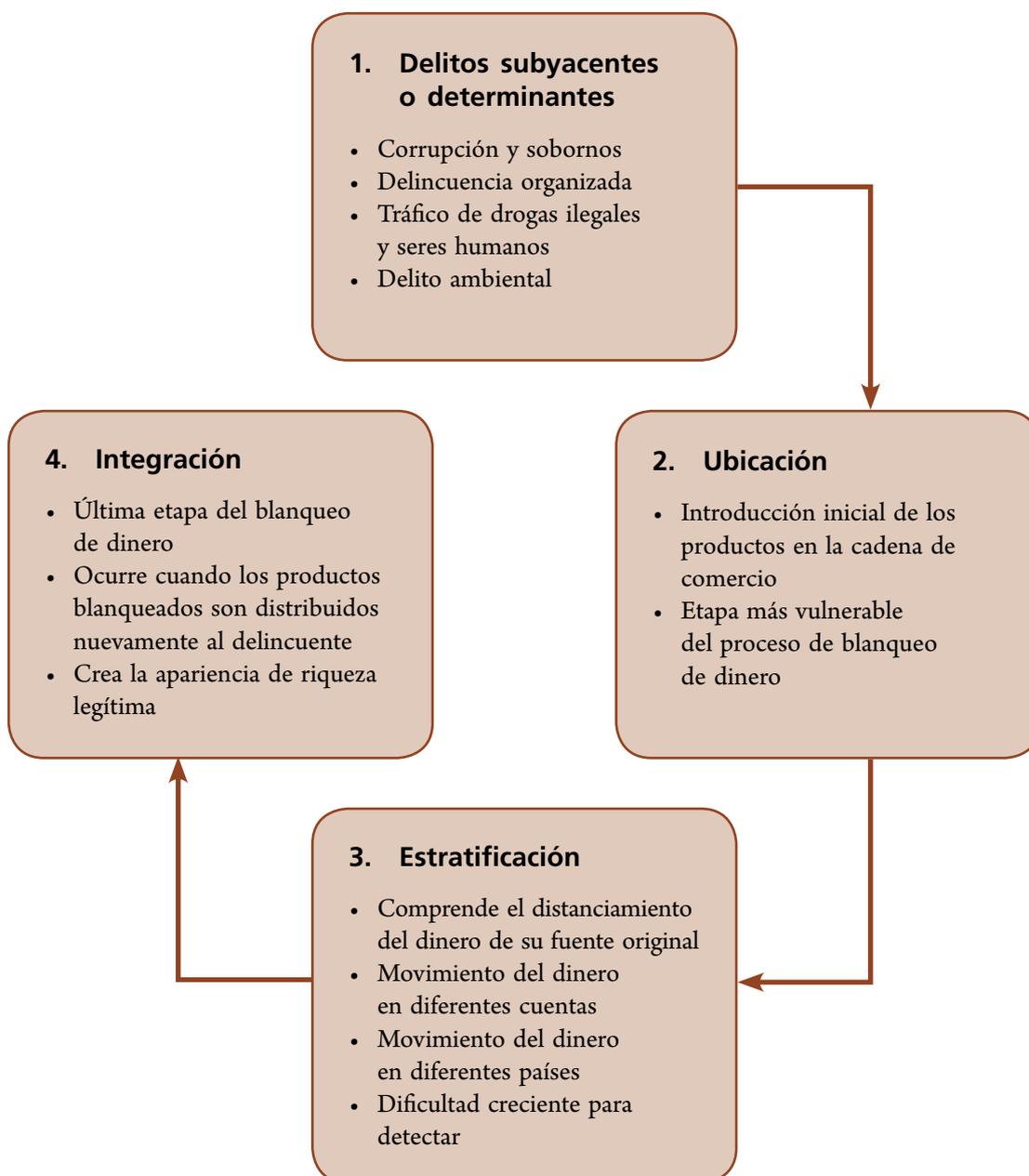
- a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes...;
- a) ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
- b) i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito.

Las dos convenciones también establecen que la aplicación de esas disposiciones se extenderá a la participación en asociación con o confabulación para cometer, y a la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de la comisión de esos delitos de blanqueo de dinero⁹⁵.

⁹⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 6 y art. 7. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 68-108.

⁹⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 6, párr. 1 b) ii); Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 23, párr. 1 b) ii). Véase, también, UNODC, *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* (Nueva York, Naciones Unidas, 2006), págs. 5-6.

Figura III. Ciclo del blanqueo de dinero



Herramienta 1.25 Delitos relacionados con el blanqueo de dinero

- ¿Penaliza la legislación nacional la conversión, transferencia u ocultación de bienes, o la disimulación de su verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito?

- ¿Penaliza la legislación nacional la adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito?
- ¿Comprenden esos delitos los productos derivados de todos los delitos graves? ¿Constituyen todos los delitos contra la vida silvestre y los bosques delitos determinantes¹ a los cuales se aplican las disposiciones relativas al lavado de dinero? En caso afirmativo, ¿se incluyen entre los delitos determinantes aquellos cometidos tanto dentro como fuera del territorio nacional? En el caso de que hubieran sido cometidos fuera del territorio nacional, ¿se aplica el principio de la doble incriminación?
- ¿Existen delitos específicos sobre lavado de dinero relativos al delito contra la vida silvestre y los bosques? ¿Dónde se definen esos delitos (por ejemplo, en el código penal o en leyes penales específicas)? ¿Cuáles son sus elementos constitutivos, tanto objetivos como subjetivos (*mens rea*)?
- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)? ¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Se extiende la responsabilidad por esos delitos a la participación en los mismos, la tentativa de cometerlos, la conspiración para cometerlos, y a aquellos que ayudaren, instigaren, facilitaren y aconsejaren la comisión de los mismos?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?
- ¿Se aplican las disposiciones sobre lavado de dinero a las personas que cometieron el delito determinante (autolavado) o son los delitos determinantes y el lavado de dinero penalizados de manera separada?

¹ Artículo 2 h) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional expresa: “Por ‘delito determinante’ se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención”.

En la parte II, secciones 5.8 y 5.9, se exploran herramientas adicionales relativas a investigaciones financieras y a la incautación de bienes.

Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero

El Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero (GAFI) fue establecido en 1989 como un cuerpo intergubernamental constituido para tratar específicamente el problema del lavado de dinero y aumentar la asistencia judicial multilateral en ese campo. Actualmente, el GAFI cuenta con 34 Estados y dos organizaciones regionales miembros, que en conjunto representan a los centros financieros más importantes del mundo. Hasta el momento ha sido reconocido por 170 países, de los cuales 110 han establecido unidades de inteligencia financiera (UIF). Estos países han acordado sancionar legislación nacional para instrumentar las Recomendaciones del GAFI y ser evaluados respecto de su implementación. Desde junio de 2003, se han realizado más de 120 evaluaciones en base a las Recomendaciones revisadas. El GAFI se encuentra actualmente abocado a otro proceso de revisión de sus estándares. Basándose en la evaluación continua de la escala y los métodos de lavado de dinero y terrorismo financiero, el GAFI ofrece 40 Recomen-

ciones y 9 Recomendaciones Especiales para combatir de manera rigurosa el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo⁹⁶. Estas recomendaciones, si bien no son legalmente ejecutables, han encontrado aceptación en casi todo el mundo, y el GAFI realiza un seguimiento de la aplicación efectiva de los estándares establecidos en las Recomendaciones en los Estados miembros y no miembros. Estas recomendaciones no están diseñadas para un tipo particular de delito y son, por lo tanto, adaptables a la lucha contra el blanqueo de productos derivados de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. A fin de asistir a los países en sus esfuerzos para evaluar y mejorar sus leyes nacionales contra el blanqueo de dinero, el GAFI, en asociación con instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), ha desarrollado un manual sobre medidas contra el lavado de dinero y relevamientos y evaluaciones de medidas contra el financiamiento del terrorismo⁹⁷.

Por otra parte, se han establecido algunas organizaciones regionales para complementar el trabajo del GAFI, que son “cuerpos regionales creados a semejanza del GAFI” e incluyen el Grupo de Asia y el Pacífico contra el Lavado de Dinero, el Grupo de Acción Financiera del Caribe, el Grupo del Este y Sur de África contra el Lavado de Dinero, el Grupo Euroasiático de Lucha contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo, el Grupo de Acción Intergubernamental contra el Lavado de Dinero en África Occidental, el Grupo de Acción Financiera del Oriente Medio y el Norte de África, y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Dinero. El Consejo de Cooperación del Golfo, el Consejo de Europa, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y otras organizaciones regionales también cuentan con iniciativas, que incluyen tratados, enfocadas en el blanqueo de dinero.



Herramienta 1.26 Las 40 Recomendaciones del GAFI

- ¿Es el país un Estado miembro del GAFI?
- ¿Es el país miembro de algún otro grupo regional contra el blanqueo de dinero?
- ¿Ha sido el país sometido a una evaluación recíproca por sus pares (en el contexto del GAFI o de algún cuerpo regional a semejanza del GAFI)? En caso afirmativo, ¿cuándo fue realizada la evaluación y cuál fue el resultado? ¿Qué deficiencias fueron identificadas y qué pasos se han dado para remediar esas deficiencias?

Comunicación de operaciones sospechosas

El requisito de comunicar operaciones sospechosas que deben cumplir las instituciones financieras, especialmente los bancos, es de particular importancia para detectar los productos del delito, incluidos los bienes derivados de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Las 40 Recomendaciones del GAFI y numerosas leyes nacionales que cumplen con los estándares internacionales exigen que las instituciones financieras procedan con sumo cuidado cuando realicen transacciones

⁹⁶ GAFI, *FATF Standards: 40 Recommendations* (París, 20 de junio de 2003, con las enmiendas de 22 de octubre de 2004 incorporadas). Disponible en: www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF (consultado el 30 de marzo de 2010); GAFI, *FATF Standards: FATF IX Special Recommendations* (París, 2003, con las enmiendas de 22 de octubre de 2004 incorporadas). Disponible en: www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf (consultado el 20 de mayo de 2010).

⁹⁷ GAFI, *AML/CTF Evaluations and Assessments: Handbook for Countries and Assessors* (París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009). Disponible en: www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/42/38896285.pdf (consultado el 30 de marzo de 2010).

financieras, y requieren que se comuniquen transacciones sospechosas a los organismos gubernamentales designados a tal fin y a los organismos relevantes de las UIF⁹⁸. En varios países, el incumplimiento de esas obligaciones de comunicar es pasible de castigo⁹⁹.

El artículo 14, párrafo 1 a), de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción requiere que los Estados parte establezcan un régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos para prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero dentro de sus competencias. Ese régimen deberá ser amplio, si bien la naturaleza específica y los elementos particulares del régimen quedan librados a los Estados, siempre que requieran a los bancos e instituciones financieras no bancarias que, como mínimo, aseguren:

- La identificación efectiva del cliente;
- El establecimiento de registros precisos;
- Un mecanismo para comunicar las transacciones sospechosas.

Esto significa que las entidades encargadas de denunciar esas actividades que operan con empresas forestales o dedicadas a la caza deben ser conscientes de la escala general de las operaciones legítimas de su cliente, y deben plantearse la debida sospecha cuando se realizan transacciones que son inconsistentes con las operaciones de negocios normales, habituales y legítimas del cliente. Así, una empresa de tala de árboles que deposita ganancias de la venta de madera que son mucho más elevadas de lo que parecería guardar coherencia con el volumen de cosecha para el cual la empresa obtuvo licencia debería generar sospechas a un banco responsable¹⁰⁰.

La recomendación 6 del GAFI sobre personas expuestas políticamente (PEP) puede resultar útil, ya que provee un mecanismo adicional de diligencia debida mejorada por parte de las instituciones financieras que realizan transacciones en nombre de funcionarios gubernamentales de jerarquías superiores, que pueden incluir funcionarios relacionados con la vida silvestre y el sector forestal. Sobre esa base, las instituciones financieras deberían, en relación con las PEP y además de llevar adelante medidas normales de diligencia debida:

- Contar con sistemas de gestión de riesgos apropiados para poder determinar si el cliente es una PEP;
- Obtener aprobación de los directivos de mayor jerarquía para establecer relaciones comerciales con esos clientes;
- Tomar medidas razonables para establecer cuál es el origen de la riqueza y el origen de los fondos; y
- Llevar a cabo una vigilancia permanente más exhaustiva de la relación comercial.

De acuerdo con la nota interpretativa de esta recomendación, los requisitos de la recomendación 6 deberían extenderse a las personas que cumplan “funciones públicas destacadas en su propio país”.

Además, en virtud del artículo 52, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se requiere a los Estados parte que tomen las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para exigir a las instituciones financieras que actúan en su territorio que:

⁹⁸ GAFI, *FATF Standards: 40 Recommendations*, recomendaciones 5, 7, 11, 12 y 13; véase, además, Bambang Setiono y Yunus Hussein, “Fighting forest crime and promoting prudent banking for sustainable forest management: the anti-money-laundering approach”, CIFOR Occasional Paper, No. 44 (Bogor, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional, 2005), págs. 15-17.

⁹⁹ Cf. GAFI, *FATF Standards: Forty Recommendations*, recomendación 17.

¹⁰⁰ Bambang Setiono y Yunus Hussein, “Fighting forest crime”, págs. 14-15.

- Verifiquen la identidad de sus clientes;
- Adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado; e
- Intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por, o a nombre de, personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y colaboradores cercanos.

Ese escrutinio intensificado deberá estructurarse razonablemente de modo que permita descubrir transacciones sospechosas con el objeto de informar al respecto a las autoridades competentes, y no deberá ser concebido de forma que desaliente o impida el curso normal del negocio de las instituciones financieras con su clientela legítima.

Además, en consonancia con el artículo 58 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los Estados parte deberán cooperar entre sí a fin de impedir y combatir la transferencia del producto de delitos tipificados con arreglo a la Convención y de promover medios y arbitrios para recuperar dicho producto y, a tal fin, el artículo 58 requiere a los Estados parte que consideren la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera (DIF) que opere como un centro nacional para recibir, analizar y dar a conocer todo informe relacionado con transacciones financieras sospechosas a las autoridades competentes.



Herramienta 1.27 Comunicación de operaciones sospechosas

- ¿Qué procedimientos de diligencia debida para los clientes emplean los institutos encargados de comunicar para determinar las identidades de los clientes y los beneficiarios finales?
- ¿Qué entidades encargadas de comunicar están comprendidas en el país?
- ¿Están las entidades encargadas de comunicar, incluidos los bancos, obligadas a dar parte de operaciones sospechosas? ¿Se aplica esta obligación, *inter alia*, a lo siguiente?

Los productos de todos los delitos que se requiere estén incluidos como delitos subyacentes en la recomendación 1 de las 40 Recomendaciones del GAFI;

Los fondos sospechados de estar ligados o relacionados con fines de terrorismo; y

Todas las operaciones sospechosas, incluidos los intentos de realizar operaciones, sin tener en cuenta si comprenden o no cuestiones fiscales.

- ¿Ha establecido el país alguna UIF?
- ¿Posee la UIF, de manera oportuna, acceso a la información financiera, administrativa y proveniente de las instituciones garantes de la aplicación efectiva de la ley necesaria para el logro de sus objetivos al evaluar una transacción?
- ¿Tienen las entidades encargadas de comunicar la obligación de dar parte de cualquier transacción sospechosa a la UIF?
- ¿Proveen las UIF a esas instituciones la orientación o instrucciones adecuadas sobre cómo comunicar una transacción sospechosa? (Véanse las recomendaciones 13, 14 y 26 del GAFI.)

- ¿Se han establecido mecanismos de diligencia debida mejorada para tratar con clientes PEP? En caso afirmativo, ¿están cubiertas las PEP nacionales o internacionales?
- ¿Posee el país políticas y procedimientos para abordar los riesgos asociados con relaciones comerciales u operaciones comerciales que no impliquen la presencia física de las partes?
- ¿Se han tomado medidas para detectar el transporte físico a través de las fronteras de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, incluido un sistema de declaración o alguna otra obligación de divulgación?

4.3 Otros delitos relacionados con la corrupción

La corrupción puede ocurrir de manera previa a la operación (en relación con la emisión de permisos, certificados, cupos o licencias), durante la operación (control de la actividad) y después de la operación (en relación con la emisión de permisos o licencias para la exportación o comercialización de productos)¹⁰¹.

La corrupción puede incluir a guardias de vida silvestre y funcionarios forestales de categorías bajas que aceptan sobornos y luego hacen la vista gorda a las actividades ilícitas relacionadas con la vida silvestre y los bosques¹⁰². Sin embargo, también puede alcanzar los más altos niveles de funcionarios gubernamentales que están involucrados en decisiones de políticas y legislación en los sectores de vida silvestre y bosques. La corrupción de alto nivel o “mayor” es la forma más perjudicial de corrupción, dado que causa importantes pérdidas financieras y alienta la corrupción en los niveles inferiores de gobierno¹⁰³. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) también señalan que, en algunos casos, la corrupción en el sector forestal puede constituir una parte esencial de los sistemas de clientelismo que sostienen el poder de una clase dirigente de élite en un determinado país¹⁰⁴. La manipulación política es una cuestión muy importante en las persistentes actividades ilícitas en los sectores de vida silvestre y bosques, que a menudo conduce a una crisis del orden público y dificulta la inversión privada y del exterior en esos sectores.

Un factor que alienta aún más la conducta de corrupción es el hecho de que el riesgo de ser descubierto es, con frecuencia, bajo. La mayoría de los delitos relevantes se cometen lejos de la vista del público, en regiones remotas, donde el seguimiento y el escrutinio de los medios son escasos. Otro factor generador es la ausencia de sanciones disuasorias eficaces; se ha observado que las sanciones son, por lo común, mínimas comparadas con los beneficios potenciales. Además, la falta de transparencia en la administración pública forestal y otros organismos, incluidos los encargados de la aplicación efectiva de la ley, estructuras poco claras de rendición de cuentas y la falta de divulgación pública de documentos clave son elementos que conducen al florecimiento de las prácticas de corrupción.

¹⁰¹ Debra J. Callister, “Corrupt and illegal activities in the forest sector”, pág. 8.

¹⁰² Véase, además, Nalin Kishor y Richard Damania, “Crime and justice in the Garden of Eden: improving governance and reducing corruption in the forestry sector”, en *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, eds. (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007), págs. 89-99.

¹⁰³ Véanse, además, Debra J. Callister, “Corrupt and illegal activities in the forest sector”, págs. 9-10; Nalin Kishor y Richard Damania, “Crime and justice in the Garden of Eden”, págs. 89-97.

¹⁰⁴ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 12; Cf. Esa Puustjärvi, *Proposal for Typology of Illegal Logging*, pág. 24.

Existen numerosas formas en las cuales los sobornos pueden ser ofrecidos y efectivizados en los sectores relacionados con la vida silvestre y los bosques, no sólo en lo que atañe a funcionarios del gobierno sino también a empresas comerciales e individuos que ejercen controles sobre áreas tales como las industrias y los materiales. Generalmente, la corrupción en los sectores de la vida silvestre y los bosques comprende las siguientes conductas:

- El pago de sobornos a funcionarios gubernamentales o políticos para recibir un trato preferencial (por ejemplo, la concesión de un contrato de adquisición, una concesión de tala o caza, o un subsidio);
- La extorsión a funcionarios por parte de operadores para obtener la legalización fraudulenta de operaciones ilícitas (tales como permisos de transporte, licencias de cosecha y caza, conversión de tierras forestales a otros usos);
- La toma de decisiones oficiales que favorecen a ciertos grupos (por ejemplo, cuando se adjudican concesiones de tala o de caza en el entendimiento tácito de que el grupo finalmente devolverá el favor);
- La evasión por parte de grupos de cazadores o empresas madereras del cumplimiento de las reglamentaciones nacionales con relativa impunidad, gracias a la protección de patronos poderosos¹⁰⁵; y
- El pago de sobornos a funcionarios de aduana u otros funcionarios de control de fronteras para que ignoren el contrabando o faciliten el tráfico.

Mientras que la mayoría, si no todos, los países cuentan con leyes que tipifican la corrupción y el soborno como delitos, las sanciones que prevén no son a menudo un elemento disuasorio, ya que: *a)* las disposiciones rara vez se aplican de manera efectiva; *b)* los procesos judiciales con frecuencia no son exitosos debido a, entre otras cosas, las dificultades para reunir pruebas adecuadas, y *c)* las sanciones son leves. En el resto de los países, los delitos previstos por el derecho interno no abarcan el soborno de funcionarios extranjeros. Mientras el riesgo de ser descubiertos y sancionados sea bajo, aquellos que trabajan en los sectores de la vida silvestre y los bosques —ya sea en calidad oficial o privada— tienen poco que perder en el ejercicio de la corrupción.

El artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define el soborno de funcionarios públicos nacionales de la siguiente manera:

- a)* La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b)* La solicitud o aceptación por parte de un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Además del soborno de funcionarios públicos nacionales, la Convención establece un conjunto exhaustivo de otras disposiciones penales para combatir la corrupción de forma más eficaz y efectiva, y para promover la cooperación internacional en este campo¹⁰⁶. La Convención requiere que los

¹⁰⁵ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 11; Nalin Kishor y Richard Damania, "Crime and justice in the Garden of Eden", págs. 89-97.

¹⁰⁶ Véase, además, la parte I, sección 1.3.

Estados parte adopten legislación y otras medidas para tipificar las actividades relacionadas con la corrupción como delitos, que podrían luego ser aplicadas a través de todos los sectores gubernamentales y adaptarse a las características particulares de la corrupción en las áreas de vida silvestre y bosques. Esos delitos incluyen¹⁰⁷:

- Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (artículo 16);
- Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (artículo 17);
- Tráfico de influencias (artículo 18);
- Abuso de funciones (artículo 19);
- Enriquecimiento ilícito (artículo 20);
- Soborno en el sector privado (artículo 21);
- Malversación o peculado de bienes en el sector privado (artículo 22);
- Blanqueo del producto del delito (artículo 23);
- Encubrimiento (artículo 24); y
- Obstrucción de la justicia (artículo 25).

Además, el artículo 26, párrafo 1, de la Convención requiere que los Estados parte adopten las medidas que sean necesarias, en consonancia con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo a la Convención. Se requiere que los Estados parte incluyan en su legislación la responsabilidad de personas jurídicas, en la medida en que ello sea consistente con los principios jurídicos de cada Estado. Con sujeción a esos principios, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa (artículo 26, párrafo 2), lo cual está en concordancia con otras iniciativas internacionales que reconocen y toman en cuenta la diversidad de enfoques adoptados por diferentes sistemas jurídicos. Así, no hay obligación de establecer responsabilidad penal si ello no está en concordancia con los principios jurídicos de un Estado. En tales casos, alguna forma de responsabilidad civil o administrativa será suficiente para cumplir con el requisito. El artículo 26, párrafo 3, establece que esa responsabilidad de las personas jurídicas existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan cometido los delitos. La responsabilidad de las personas naturales que cometieron los actos es, por lo tanto, adicional a cualquier responsabilidad colectiva, y no debe verse afectada de ninguna manera por esta última. Cuando un individuo comete un delito en nombre de una persona jurídica, debe ser posible sancionar a ambos. La Convención requiere que los Estados parte aseguren que las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al artículo 26 sean objeto de la imposición de sanciones penales o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias (artículo 26, párrafo 4).

Para asistir a los países en sus esfuerzos para frenar la corrupción en todos los sectores de la sociedad, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito lanzó en 2004, en el marco del Programa Mundial contra la Corrupción, el *Manual de las Naciones Unidas sobre políticas de lucha contra la corrupción*. El *Manual* provee un inventario de medidas para analizar la naturaleza y el alcance de

¹⁰⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146. Aprobada el 31 de octubre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

la corrupción, para disuadir, prevenir y combatir la corrupción, y para integrar la información y experiencia adquiridas en las estrategias nacionales anticorrupción exitosas¹⁰⁸.

La herramienta I.28 está diseñada para identificar y analizar los delitos generales de corrupción contemplados en la legislación penal interna y los delitos de corrupción específicos relativos a los sectores de la vida silvestre y los bosques (en la medida en que éstos se contemplen). Las medidas de aplicación efectiva relativas a investigaciones de corrupción, incluidas las medidas para combatir la corrupción en el ministerio público y el poder judicial, se examinan en otras partes de esta publicación¹⁰⁹.



Herramienta I.28 Delitos de corrupción y soborno

- ¿Están las siguientes actividades tipificadas como delitos en la legislación nacional? En caso afirmativo, ¿en virtud de qué leyes están contempladas como delitos esas actividades (código penal, leyes específicas, otras)? ¿Qué tipos de conductas están incluidas?

Soborno activo y pasivo, complicidad en delitos de soborno y otras formas de corrupción;

Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;

Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas;

Tráfico de influencias;

Abuso de funciones;

Enriquecimiento ilícito;

Soborno en el sector privado; y

Obstrucción de la justicia.

- ¿Se contemplan delitos especiales relativos a los sectores de la vida silvestre y los bosques que penalicen las siguientes conductas?

El pago de sobornos a funcionarios gubernamentales o políticos para recibir a cambio un trato preferencial (por ejemplo, la concesión de un contrato de adquisición, una concesión de tala o de caza, un subsidio; o para evitar restricciones, pasar por alto infracciones menores, ignorar la tala y la cosecha ilegales, y las actividades de furtivismo);

El pago de sobornos para evitar el procesamiento o la intervención administrativa por el incumplimiento de las leyes y reglamentaciones relativas a la vida silvestre y los bosques;

La extorsión financiera por parte de funcionarios relacionados con la vida silvestre y los bosques;

El favoritismo (esto es, decisiones favorables por parte de funcionarios relacionados con la vida silvestre y los bosques en el entendimiento tácito de que el favor será devuelto, de forma monetaria o de otra forma);

¹⁰⁸ UNODC, *The Global Programme against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3a. edición (Viena, 2004).

¹⁰⁹ Véanse, además, la parte II, sección 9, y la parte III, sección 1.5.

El amiguismo (esto es, decisiones por parte de funcionarios de la vida silvestre y los bosques para favorecer a amigos y familiares); y

Manipular procesos de licitación o filtrar información sobre la licitación a contratistas preferidos.

- ¿Cubre la responsabilidad por los delitos la comisión intencional de actos prohibidos, a sabiendas o con imprudencia (sin el debido cuidado)?
¿Se contempla que esos delitos sean cometidos sin prueba de culpabilidad (responsabilidad objetiva)?
- ¿Se extiende la responsabilidad por esos delitos a la participación en los mismos, la tentativa de cometerlos, la conspiración para cometerlos y a aquellos que ayudaren, instigaren, facilitaren y aconsejaren la comisión de los mismos?
- ¿Cuáles son las sanciones por esos delitos?
- ¿Está establecida en el ámbito nacional la responsabilidad de las personas jurídicas por los delitos relevantes contemplados en la legislación interna? ¿Cuál es la naturaleza de tal responsabilidad?
- ¿Es el país un Estado parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción?

4.4 Evasión fiscal y falta de pago de tasas y otros aranceles

La evasión fiscal y la falta de pago de tasas y otros aranceles son fenómenos comunes que no son exclusivos de los sectores de la vida silvestre y los bosques. Los casos aislados de tales actividades pueden parecer insignificantes y tolerables. Sin embargo, vistos en contexto y en conjunto, el incumplimiento de pago de las tasas, los impuestos y aranceles que correspondan priva al gobierno y a las comunidades locales de importantes ingresos y puede socavar gravemente su desarrollo económico. La competencia desleal también representa un problema importante para aquellos operadores que cumplen con las leyes y reglamentaciones pertinentes y pagan las correspondientes tasas, ya que sus productos pueden ser más costosos en las etapas de venta al por mayor y por menor. Además, la evasión fiscal y la falta de pago de tasas están a menudo ligadas al blanqueo de dinero y la corrupción, especialmente cuando los funcionarios de gobierno son sobornados para evitar estos pagos.



Herramienta I.29 Evasión fiscal y falta de pago de aranceles

- ¿Son las siguientes actividades punibles en la legislación nacional? En caso afirmativo, ¿lo son en carácter de delitos o de infracciones administrativas? ¿En virtud de cuáles leyes son punibles esos delitos (código penal, leyes penales específicas, leyes o reglamentaciones administrativas, u otras)? ¿Cómo son tipificados esos delitos?

Sobrevaluar servicios recibidos de empresas relacionadas para reducir los beneficios declarados y los impuestos de las sociedades sobre los ingresos;

Evitar el pago de regalías por medio de informes de cantidades o valores inferiores a los reales respecto de materiales o productos animales o vegetales;

Falta de pago de tasas, regalías, impuestos y otros gravámenes gubernamentales relativos a las actividades en los sectores de la vida silvestre y los bosques; y

Ocultar los beneficios y manipular los flujos de ingresos por servicios para evitar el pago de impuestos.

- ¿Cuáles son las sanciones establecidas para esos delitos?

4.5 Organizaciones delictivas

Muchas formas de delito contra la vida silvestre y los bosques están asociadas directa o indirectamente con la delincuencia organizada. Algunas organizaciones delictivas se asocian sistemáticamente con actividades ilícitas en los sectores de vida silvestre y bosques y emplean numerosos asistentes en sus emprendimientos delictivos. Frecuentemente operan a través de las fronteras, dando origen al término “delincuencia organizada transnacional”.

Las extensiones tradicionales de la responsabilidad penal, tales como los delitos incoados y la responsabilidad secundaria¹¹⁰, no son a menudo apropiados para presentar cargos penales contra individuos que forman parte de organizaciones delictivas, especialmente aquellos que dirigen y lideran grupos delictivos sin ejecutar personalmente ningún hecho delictivo. En el caso de los sindicatos más grandes, algunos individuos pueden realizar contribuciones al grupo en general, y pueden estar bien conscientes de que el grupo realiza actividades delictivas de manera regular, pero no tienen conocimiento específico alguno de los diferentes delitos que se cometen. Una persona puede, por ejemplo, proveer deliberadamente armas u otros tipos de equipamiento o fondos a una organización delictiva, pero puede no estar consciente de los delitos específicos en los cuales se utilizarían. Los partícipes de esta clase no alcanzan el umbral necesario para ser comprendidos en la responsabilidad accesoria.

Por otra parte, los cargos de asociación ilícita no pueden ser presentados contra miembros de baja jerarquía dentro de las organizaciones delictivas que no tienen conocimiento de dicha forma de asociación y que no están involucrados en la planificación de las actividades delictivas. Más aún, algunas organizaciones delictivas participan en una diversidad de operaciones ilícitas que no pueden conectarse para constituir una asociación ilícita única. En algunas jurisdicciones, es difícil, si no imposible, apuntar a miembros de alto rango de las organizaciones delictivas que son el cerebro y que financian las actividades delictivas pero que no participan en la ejecución de sus planes y, por lo tanto, no realizan ningún acto manifiesto: los líderes de las organizaciones crean un “velo corporativo que los desliga de la responsabilidad”¹¹¹.

Típicamente, aquellos en el eslabón más alto de la escala jerárquica intentarán disociarse de la participación directa en la actividad delictiva, especialmente en relación con delitos que entrañan un alto riesgo de que dichas personas sean detenidas. Dado que estos personajes ubicados en niveles superiores del escalafón a menudo reciben gran parte de sus ingresos de impuestos,

¹¹⁰ Se examina en la parte I, sección 2.3.

¹¹¹ Christopher L. Blakesley, “The criminal justice system facing the challenge of organized crime”, *International Review of Penal Law*, vol. 69 (1999), pág. 78.

tributos, o cuotas que pagan sus subordinados, no están de hecho expuestos a ser procesados judicialmente¹¹².

Para encarar esos problemas y ampliar el alcance de la responsabilidad penal, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional establece un delito distinto por participar en un grupo delictivo organizado. El artículo 5, párrafo 1 a) ii), de la Convención asigna responsabilidad a la participación deliberada e intencionada en organizaciones delictivas. La aplicación de este delito es notablemente más amplia que la de los delitos incoados existentes, ya que permite la penalización de personas que tienen una conexión más lejana con las actividades delictivas.

Este delito, descrito en el artículo 5, párrafo 1 a) ii), requiere que el imputado “participe activamente” en ciertas actividades de un grupo delictivo organizado¹¹³. La participación debe ser “activa” en el sentido de que implique una contribución real a las actividades del grupo y que no esté completamente desvinculada de ellas. La participación del imputado puede ser: a) en las actividades ilícitas del grupo, o b) en otras actividades no delictivas del grupo, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva¹¹⁴. No se requiere prueba de su condición de miembro del grupo ni de que esté desempeñando en la actualidad un rol en la organización para que la actividad antes descrita sea considerada un delito.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5, párrafo 1 a) ii), la responsabilidad se restringe a personas que participen intencionalmente en las actividades mencionadas anteriormente y que tengan conocimiento real de los objetivos y las actividades o de las intenciones delictivas del grupo delictivo organizado. Esto excluye de la responsabilidad a toda persona que pudiera haber colaborado sin ser consciente de ello con una organización delictiva o que sea temerariamente indiferente respecto de la naturaleza y las actividades del grupo¹¹⁵. El artículo 5, párrafo 2, facilita la prueba de los elementos subjetivos del delito, ya que establece que la intención, la finalidad, el propósito, el acuerdo o el conocimiento a que se refiere el párrafo 1 a) ii) de ese mismo artículo podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas¹¹⁶.

Esta legislación, que ha tenido amplia aceptación entre las partes en la Convención, abarca una gran variedad de actividades delictivas. Es una herramienta útil para apuntar a aquellos que dirigen, financian o ayudan desde otras funciones a las organizaciones delictivas involucradas en los delitos contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta I.30 Participación en organizaciones delictivas

- ¿Penaliza el país la participación en una organización delictiva u otro grupo delictivo organizado? En caso afirmativo, ¿en qué legislación puede encontrarse ese delito? ¿Cómo está tipificado?

¹¹² Peter B. E. Hill, *The Japanese Mafia: Yakuza, Law, and the State* (Oxford, Oxford University Press, 2003), págs. 148-149. Véase, además, Andreas Schloenhardt, *Palermo in the Pacific*, págs. 15-23.

¹¹³ “Grupo delictivo organizado” es definido en el artículo 2, párrafo a), de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹¹⁴ Roger S. Clark, “The United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, *Wayne Law Review*, vol. 50 (2004), págs. 161-172.

¹¹⁵ Las partes poseen, sin embargo, la libertad de hacer más estricto el requisito del dolo (*mens rea*) y extender la responsabilidad a los casos en los que se actúa con temeridad, negligencia o incluso la responsabilidad objetiva sin prueba de culpa (art. 34, párrafo 3); cf. David McClean, *Transnational Organized Crime*, pág. 62.

¹¹⁶ Véase, además, Andreas Schloenhardt, *Palermo in the Pacific*, págs. 50-54.

- ¿Contiene ese delito la figura de delito grave? ¿Se consideran los delitos contra la vida silvestre y los bosques delitos graves según la legislación nacional?
- ¿Se extiende ese delito a aquellos que lideran, dirigen, financian o ayudan a las organizaciones delictivas sin formar parte de las mismas?
- ¿Se extiende la responsabilidad por esos delitos a la participación en los mismos, la tentativa de cometerlos, la conspiración para cometerlos, y a aquellos que ayudaren, instigaren, facilitaren y aconsejaren la comisión de los mismos?
- ¿Cuáles son las penas establecidas para ese delito?

5. Iniciativas regionales y especializadas

Además de los marcos internacionales y los tratados bilaterales discutidos en la parte I, sección 1, de esta publicación, han surgido iniciativas especializadas que buscan abordar aspectos específicos del delito contra la vida silvestre y los bosques, o que se enfocan en áreas geográficas particulares.

5.1 Aplicación de leyes forestales y gobernanza

Los procesos de aplicación de leyes forestales y gobernanza (FLEG) son iniciativas regionales coordinadas por el Banco Mundial y organizadas en cooperación con los gobiernos y los países consumidores. La primera iniciativa regional de FLEG fue lanzada en el sudeste de Asia en 2001, y desde entonces se han desarrollado procesos similares en África, Europa, América Latina y el norte de Asia.

Los objetivos de los procesos de FLEG son mejorar la gobernanza en el sector forestal y promover el diálogo y la cooperación internacional para combatir la tala ilegal y el comercio ilícito entre los países productores y consumidores de madera, mejorando los lazos y armonizando las reglamentaciones. En un sentido amplio, los procesos de FLEG ponen énfasis en el apoyo para desarrollar el entendimiento entre países productores y consumidores y para desarrollar planes diseñados para asegurar que sólo la madera legal ingresa a los mercados de los países consumidores. Del lado de la oferta, los procesos de FLEG abordan las causas subyacentes de la tala ilegal y la corrupción. Del lado de la demanda, los procesos reconocen la responsabilidad de los países consumidores en el establecimiento de controles a las importaciones y al consumo^{117, 118}.

Los procesos regionales de FLEG han sido ampliamente reconocidos para movilizar el compromiso político tendiente a emprender acciones correctivas en los países que participan en ellos. Han creado asociaciones entre varios organismos donantes y de desarrollo que comparten la preocupación de mejorar la gobernanza en el sector forestal. Esto ha conducido a acciones de país por parte de los gobiernos nacionales, el sector privado y la sociedad civil, a menudo con el apoyo de donantes bilaterales o multilaterales. Esas acciones están frecuentemente integradas en otros procesos nacionales y regionales de desarrollo. Los procesos ministeriales y la atención mundial puesta en los aspectos jurídicos del sector forestal han conducido a una situación en la cual las cuestiones de FLEG no son percibidas como un tema separado, como ocurría anteriormente, sino que están incorporadas como partes integrales de la gestión forestal sostenible.

¹¹⁷ Instituto Forestal Europeo, FLEGT Team, *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*; y Nalin Kishor y Richard Damania, "Crime and justice in the Garden of Eden", págs. 89-107.

¹¹⁸ Véase la parte IV de esta publicación para mayor información al respecto.

Las declaraciones de FLEG son “derecho blando”, es decir, declaraciones de políticas deseables. Sin embargo, varios países han introducido legislación nacional para abordar el tema. En los países consumidores, los ejemplos mejor conocidos son la ley Lacey (*Lacey Act*) enmendada, de los Estados Unidos de América de 2008, y el Plan de Acción FLEGT, de la Unión Europea, que finalmente condujo a la legislación de la Unión Europea de 2010 y a la suscripción de acuerdos vinculantes con los países productores.

Todos los procesos de FLEG definen temas prioritarios de la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza y una lista de acciones para tratar tanto la tala ilegal como el comercio ilícito de madera en las regiones respectivas¹¹⁹. En resumen, los procesos de FLEG han producido resultados concretos, si bien incipientes, que incluyen:

- Reuniones técnicas de actores múltiples en las cuales se comparten las experiencias sobre cuestiones de FLEG;
- Negociaciones intergubernamentales para la redacción de una declaración ministerial y plan de acción para mejorar la gobernanza forestal y combatir la tala ilegal y el comercio ilícito asociado; y
- Otras reuniones regionales de actores, tanto previas como de seguimiento de las declaraciones ministeriales¹²⁰.

Varios gobiernos de países que desempeñan un rol importante en la producción de productos forestales y en la cadena de comercialización están aún comprometidos sólo de manera marginal en el tratamiento de esta cuestión. Una parte de las industrias que operan en los países afectados por la tala ilegal y otros delitos forestales exportan productos a mercados menos sensibles en materia ambiental, o estos productos son utilizados para consumo interno en esos países. Es necesario aumentar los esfuerzos para capitalizar más plenamente las oportunidades que ofrecen los procesos de FLEG¹²¹.

Sudeste asiático

El primer proceso regional de FLEG fue lanzado en el sudeste de Asia con la Conferencia Ministerial del Este Asiático sobre Aplicación de Leyes Forestales y Gobernanza, realizada en Bali, Indonesia, del 11 al 13 de septiembre de 2001. Esta Conferencia concluyó con una Declaración Ministerial en la que los ministros se comprometieron a combatir el delito forestal a través del fortalecimiento de la colaboración bilateral, regional y multilateral. La Declaración rompió la tradicional reticencia a discutir los problemas de la tala ilegal y el comercio ilícito. El programa de actividades regionales y nacionales representa un esfuerzo innovador, exhaustivo e integrado para abordar esas prácticas¹²².

La Declaración expresa, entre otras cosas, la necesidad de:

- Empezar acciones inmediatas para intensificar los esfuerzos nacionales y fortalecer la colaboración bilateral, regional y multilateral para abordar las violaciones a las leyes forestales y el delito forestal, en particular la tala ilegal, asociada al comercio ilícito y la corrupción, y sus efectos negativos sobre el imperio de la ley;

¹¹⁹ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, págs. 69 y 106.

¹²⁰ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance”, pág. 19.

¹²¹ *Ibíd.*, pág. 20.

¹²² FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 106.

- Desarrollar mecanismos para el intercambio eficaz de experiencias e información;
- Empezar acciones, que incluyan la cooperación entre autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley dentro del país y entre países, para prevenir el movimiento de madera ilícito; y
- Explorar las formas en las cuales la exportación e importación de madera cosechada de manera ilícita pueden ser eliminadas, incluida la posibilidad de un sistema de notificación previa que se aplique a la madera comercializada ilícitamente.

La lista indicativa de acciones para la implementación de la Declaración recomienda, además, el desarrollo de sistemas armonizados de codificación de mercancías, la aplicación de protocolos para compartir datos de exportación/importación y sistemas de notificación previa.

En 2002, el Grupo Regional de Trabajo y Asesoramiento procedió a analizar formas concretas de dar sentido operativo a la Declaración Ministerial.

La Declaración de Bali y el seguimiento de las discusiones que surgieron de ella han conducido a acuerdos sobre los esfuerzos nacionales y regionales específicos necesarios para abordar las amenazas a los bosques. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha establecido órganos regionales y programas de trabajo para implementar la Declaración. Mientras que el progreso en este campo ha sido lento en algunos casos, estas acciones demuestran claramente el sentido de responsabilidad regional. Además, se han suscripto varios acuerdos bilaterales para abordar estas cuestiones¹²³. En mayo de 2011, Indonesia firmó un VAA con la Unión Europea y se encuentran en marcha negociaciones o trabajos técnicos de prenegociación con varios países de la región.

África

La Conferencia Ministerial sobre Aplicación de la Ley y Gestión de los Bosques de África tuvo lugar en Yaundé, Camerún, en octubre de 2003, y de ella surgió la Declaración y Plan de Acción de África sobre Aplicación de la Ley y Gobernanza Forestal. En la Declaración, los gobiernos se comprometieron a movilizar recursos financieros para la FLEG, promover la cooperación entre los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley dentro de sus fronteras y entre países, involucrar a los actores interesados en la toma de decisiones, y explorar medios para demostrar la legalidad del origen y la sostenibilidad de la gestión de los productos forestales. En mayo de 2004, se estableció el Grupo de Apoyo Africano de Aplicación de la Ley y Gobernanza Forestal, compuesto por productores, consumidores y gobiernos donantes activos, con el propósito de mantener el impulso para la acción tendiente a implementar la Declaración, especialmente a través de planes de acción nacionales¹²⁴. Sin embargo, desde entonces, la mayor parte de las acciones han sido llevadas a cabo en el ámbito nacional o subregional (por ejemplo, en la cuenca del Río Congo).

Los primeros países en suscribir un AAV con la Unión Europea fueron países africanos (Camerún, República Centrafricana, Congo, Ghana y Liberia).

¹²³ Un ejemplo es el memorando de entendimiento entre Indonesia y el Reino Unido de Gran Bretaña para mejorar la FLEG y combatir la tala ilegal y el comercio internacional de madera proveniente de la tala ilegal. Otros ejemplos son los memorandos de entendimiento entre Indonesia y Japón, entre Indonesia y Malasia y entre Indonesia y China, con objetivos similares.

¹²⁴ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 106; Nalin Kishor y Richard Damania, "Crime and justice in the Garden of Eden", págs. 89-108.

América Latina

En 2005, el Banco Mundial, en colaboración con la Unión Europea, inició un proceso de FLEG similar en América Latina. Sin embargo, el proceso en esta región no condujo a una declaración ministerial como ocurrió en otras. En América Latina, la mayor parte del trabajo relacionado con la FLEG ha sido realizado a través de la acción nacional (por ejemplo, en Brasil) o con el apoyo de organizaciones internacionales tanto en el ámbito nacional como subregional, particularmente en América Central. La CITES ha tenido un rol activo en la región debido a la importancia de la gestión sostenible de la caoba y su rol en el comercio internacional.

Europa y norte de Asia

Preocupada por la tala ilegal desenfrenada, en mayo de 2004 la Federación de Rusia anunció su interés en iniciar un proceso de FLEG para Europa y el norte de Asia en colaboración con socios regionales. Se estableció un comité directivo internacional para brindar asesoramiento en el proceso. En junio de 2005, se llevó a cabo una conferencia preparatoria sobre la FLEG, y en noviembre de ese mismo año se realizó una conferencia ministerial¹²⁵.



Herramienta 1.31 Procesos regionales de FLEG

- ¿Participa el país en alguno de los procesos regionales de FLEG?
- ¿Se han tomado en cuenta las declaraciones y otras resoluciones de los procesos regionales de FLEG en las políticas, leyes, reglamentaciones, etc., nacionales?

Gran parte de la implementación de la FLEG en Europa y norte de Asia ha contado con el apoyo de la Unión Europea, a través de un acuerdo de colaboración con los gobiernos nacionales y otras partes interesadas, el Banco Mundial, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y el Fondo Mundial para la Naturaleza.

5.2 Redes de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre

Con el objeto de facilitar la cooperación transfronteriza entre organismos encargados de prevenir y reprimir el delito contra la vida silvestre, han surgido varias redes regionales de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre. Éstas incluyen el Grupo de América del Norte sobre Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre y el Grupo de Aplicación de Legislación sobre Comercio de Vida Silvestre de la Unión Europea.

En el sudeste asiático, la Red de Aplicación de Legislación sobre Vida Silvestre de la ASEAN coordina la respuesta regional al comercio ilícito de especies protegidas, que amenaza la diversidad biológica, pone en peligro la salud pública y socava el bienestar económico. Esta Red es un mecanismo mediante el cual los países pueden compartir información y aprender mejores prácticas unos de otros. En base a reuniones anuales, talleres y sesiones de capacitación, la Red de Aplicación de Legislación sobre Vida Silvestre de la ASEAN facilita el aumento de la capacidad y una mejor

¹²⁵ Nalin Kishor y Richard Damania, "Crime and justice in the Garden of Eden", págs. 89-108.

coordinación y colaboración de los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley entre los países del sudeste asiático, tanto en el ámbito regional como en el mundial. Los vínculos con funcionarios de la CITES, de la INTERPOL, del Servicio de Pesca y Vida Silvestre y del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y de otros grupos vinculados con la aplicación efectiva de la ley, han ampliado el alcance de la Red¹²⁶.

La Red de Aplicación de Legislación sobre Vida Silvestre de la ASEAN fue formalmente lanzada en enero de 2011. Se encuentra en construcción una red de los países de lengua árabe, así como una para América Central.



Herramienta 1.32 Redes regionales de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre

- ¿Participa el país en alguna de las redes regionales de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre?
- ¿Han sido integradas las declaraciones y directrices sobre mejores prácticas desarrolladas por redes regionales de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre en las políticas, leyes, reglamentaciones, procedimientos administrativos, etc., nacionales?

El Acuerdo de Lusaka sobre operaciones conjuntas de aplicación efectiva dirigidas al comercio ilegal de fauna y flora silvestres tiene la finalidad de alentar y facilitar la aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre en África. Actualmente seis partes signatarias, principalmente del África oriental, forman parte del Acuerdo, que cuenta con un grupo de tareas de funcionarios adscriptos por las partes, con base en Nairobi¹²⁷.

5.3 Sistemas y planes de certificación, y estándares privados y voluntarios

El sector forestal, en particular, ha producido estándares privados y voluntarios que se utilizan para demostrar a los consumidores de productos de madera que el producto es de origen lícito o es producido de manera sostenible. Los planes más conocidos son los estándares voluntarios de sostenibilidad, tales como el Forest Stewardship Council (FSC) o el Programa para la Aprobación de la Certificación Forestal, que son organizaciones internacionales coordinadoras que han adoptado planes de certificación para la gestión forestal sostenible¹²⁸.

Los sistemas de certificación ayudan a identificar, documentar y probar la sostenibilidad de los productos de bosques certificados. Los bosques certificados son aquellos que se consideran gerenciados de manera sostenible y, por consiguiente, se mantienen en ellos los valores ambientales,

¹²⁶ Para más información, sírvase visitar el sitio: www.asean-wen.org (consultado el 1 de abril de 2010).

¹²⁷ Para más información, sírvase visitar el sitio del grupo de trabajo: www.lusakaagreement.org/.

¹²⁸ Para más información, sírvase visitar los sitios: www.pefc.org/ y www.fsc.org/.

sociales y económicos¹²⁹. Según la Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques (Alianza Forestal), del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Banco Mundial, la certificación y la acreditación tienen que ser acordes con los marcos internacionales y compatibles con los principios mundiales aplicables que equilibran las dimensiones económica y ecológica. Además, los interesados principales deberían participar en la gobernanza y la fijación de estándares, que deberá basarse en la selección de estándares de ejecución objetivos y mensurables, adaptados a las condiciones locales. Para asegurar el apoyo de las comunidades locales y las partes interesadas principales, los procedimientos de certificación y acreditación deben ser transparentes y deben ser divulgados al público¹³⁰.

Los estándares de gestión forestal sostenible apuntan a un nivel más alto que lo requerido por la legislación nacional, que se logra por medio de la introducción de elementos para verificar la sostenibilidad social y ambiental. Otros conjuntos de estándares tratan la legalidad de la madera y los productos de madera. También existen diferentes niveles de cumplimiento que van desde el origen legal verificado hasta una verificación de origen más exhaustiva. La Alianza de la Selva Tropical Lluviosa, una proveedora de servicios de verificación relacionados con los bosques, define los conceptos de la siguiente manera:

Verificación de la legalidad del origen

La verificación del origen legal verifica que la madera proviene de una fuente que posee el derecho legal de ser objeto de cosecha, en consonancia con las leyes y reglamentaciones del gobierno de la jurisdicción. Los proveedores de tal madera deben aplicar y mantener sistemas de cadena de custodia documentados.

Verificación de cumplimiento legal

La verificación de cumplimiento legal es una ampliación del componente básico de la verificación del origen legal, que verifica que la cosecha de madera cumple con un conjunto más amplio de leyes y reglamentaciones forestales aplicables y pertinentes.

Es importante reconocer que “origen legal” no es lo mismo que “cumplimiento legal”. Origen legal se refiere a cumplir con los requisitos administrativos relacionados con permisos, planes, impuestos o tasas y cosecha en áreas definidas. El cumplimiento legal abarca un espectro más amplio de leyes de protección ambiental, vida silvestre, conservación del agua y el suelo, códigos y prácticas de cosecha, seguridad y salud de los trabajadores, y equidad en el tratamiento de las comunidades¹³¹.

En los últimos años ha tenido lugar una proliferación de iniciativas públicas y privadas para mejorar y verificar la sostenibilidad o la legalidad —o ambas— de la producción forestal. Un conteo reciente realizado por la ONG holandesa Tropenbos encontró 127 iniciativas diferentes lanzadas por el sector público o el sector privado, o por las ONG. Este número ha aumentado de manera exponencial en los últimos diez años; en el año 2000, existían menos de 40 planes¹³².

¹²⁹ El sitio del Forest Stewardship Council puede ser visitado en: www.fscus.org/.

¹³⁰ Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques, WWF y Banco Mundial, *Forest Certification Assessment Guide (FCAG): A Framework for Assessing Credible Forest Certification Systems/Schemes* (2006), pág. iii.

¹³¹ Véase www.rainforest-alliance.org/forestry/verification/legal (consultado el 15 de julio de 2011).

¹³² Jinke Van Dam y Herman Savenije, *Enhancing the Trade in Legally Produced Timber: A Guide to Initiatives* (Wageningen, Países Bajos, Tropenbos International, 2001).



Herramienta I.33 Sistemas y planes de certificación, y estándares privados y voluntarios

- ¿Tiene el país estándares nacionales de gestión forestal sostenible aprobados por el Forest Stewardship Council o el Programa para la Aprobación de la Certificación Forestal?
- ¿Participan los principales grupos interesados en la fijación de estándares y la gobernanza?
- ¿Ocasionan los sistemas de certificación obstáculos innecesarios al comercio?
- ¿Están los estándares adaptados a las condiciones locales? ¿Están basados en un desempeño objetivo y mensurable?
- ¿Son los procedimientos y los procesos de toma de decisiones transparentes y son, además, comunicados al público?
- ¿Existen mecanismos de queja y apelación?
- ¿Existe capacidad nacional apropiada de certificación para implementar la certificación de la gestión forestal sostenible?
- ¿Son conocidos y ampliamente aplicados los estándares voluntarios y privados?



Parte II

Aplicación efectiva de la ley

	<i>Página</i>
1. Organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley.....	78
1.1 Atribuciones de aplicación efectiva de la ley	79
1.2 Policía comunitaria	82
1.3 Asociaciones	83
2. Recursos humanos	85
2.1 Dotación de personal	85
2.2 Selección de personal.....	87
2.3 Capacitación	88
3. Tareas de inteligencia.....	91
3.1 Recopilación e intercambio de inteligencia.....	91
3.2 Técnicas de trabajo encubierto	93
3.3 Informantes	96
3.4 Patrullas y puntos de control.....	97
3.5 Investigaciones proactivas	98
4. Facultades de aplicación efectiva de la ley.....	98
4.1 Fuentes de las facultades de aplicación efectiva de la ley.....	99
4.2 Tipos de facultades de investigación.....	100
4.3 Ejercicio de las facultades, y “controles y contrapesos”.....	101
4.4 Instalaciones y equipamiento.....	102
5. Procedimientos y técnicas de investigación	103
5.1 Denuncia de delitos	103
5.2 Obtención de información y pruebas.....	105

	<i>Página</i>
5.3 Trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques	106
5.4 Identificación de sospechosos	106
5.5 Entrevistas	107
5.6 Protección de testigos y víctimas	108
5.7 Investigación forense y de la escena del delito.....	109
5.8 Investigaciones financieras	111
6. Control de fronteras y aduanas	113
7. Cooperación internacional en cuestiones penales	117
7.1 Marcos jurídicos.....	118
7.2 INTERPOL.....	118
7.3 Operación, procedimientos y administración.....	120
7.4 Cooperación en materia de aplicación efectiva de la ley e intercambio de información	121
8. Asistencia y ayuda técnica	124
8.1 Asistencia internacional y regional.....	124
8.2 Donantes bilaterales y multilaterales	125
8.3 Coordinación de los donantes.....	125
9. Rendición de cuentas e integridad	126

Aplicación efectiva de la ley

La aplicación efectiva de la ley puede ser una de las herramientas principales para disminuir la incidencia del delito contra la vida silvestre y los bosques. La aplicación efectiva comprende cualquier acción o intervención de gobierno que se tome para determinar o responder al incumplimiento de las leyes. Es la manera más inmediata y, a menudo, más visible de reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Tiene influencia sobre los costos de los autores del delito debido a la probabilidad de ser descubiertos y de ser condenados, así como por las sanciones a las que están expuestos en caso de condena. En consecuencia, la existencia de una fuerza policial, de servicios de vida silvestre y bosques encargados de la aplicación efectiva de la ley y de servicios de control en fronteras bien considerados y altamente calificados son requisitos previos para el adecuado funcionamiento y una percepción positiva de la justicia¹³³.

La aplicación efectiva de la legislación sobre recursos naturales es mejor comprendida como una extensión y una parte integral de la gestión de los recursos naturales. Por lo tanto, todos aquellos involucrados en la gestión de recursos —desde la fijación de objetivos de gestión para sistemas de recursos específicos hasta la realización de evaluaciones de recursos e inventarios y el diseño y apoyo de sistemas de regeneración y trabajos de restauración de hábitat, y la investigación específica y persecución de los delincuentes— son todos componentes de un sistema de aplicación efectiva de la ley. Los roles y responsabilidades específicos de muchos de los actores interesados varían entre los diferentes sistemas de administración pública y pueden estar estructurados de diversas maneras para tomar en cuenta las necesidades y circunstancias locales. Sin embargo, es necesario reconocer la continuidad y abarcabilidad subyacentes del sistema de aplicación efectiva.

El delito contra la vida silvestre y los bosques abarca, con frecuencia, conductas complejas que comprenden una profusión de elementos delictivos, con episodios que frecuentemente cruzan las fronteras nacionales. Esto puede conducir a que el logro de una aplicación efectiva apropiada y eficaz constituya un desafío. La investigación del delito contra la vida silvestre y los bosques comprende diferentes métodos de investigación proactivos, disruptivos y reactivos. Se trata de procesos que insumen tiempo y recursos de manera intensiva y que, a menudo, requieren de la cooperación nacional e internacional entre diferentes organismos, así como de investigaciones financieras (y a veces ambientales) paralelas.

Los enfoques de la aplicación efectiva varían notablemente entre diferentes jurisdicciones. Los servicios policiales en los sectores de vida silvestre y bosques frecuentemente involucran a una gran cantidad de organismos con diferentes competencias, objetivos, facultades, técnicas de investigación y procedimientos. En algunas jurisdicciones, la aplicación efectiva está altamente centralizada, mientras que en otras puede estar descentralizada e incluir a las comunidades locales. La forma en la que se lleva a cabo la aplicación efectiva de la ley en esos sectores depende de una cantidad de variables, que incluyen las doctrinas políticas, económicas y culturales prevalecientes, así como la infraestructura social y las tradiciones locales¹³⁴. Los mecanismos de aplicación efectiva basados en las costumbres o la cultura nacional, o en jerarquías sociales alternativas, pueden también estar presentes, especialmente cuando prevalece la falta de confianza en la justicia y la eficiencia del sistema oficial¹³⁵.

¹³³ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ *Ibíd.*

1. Organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley

El rol que desempeñan los organismos de policía en la aplicación efectiva de las leyes y reglamentos sobre vida silvestre y bosques debe ser analizado y entendido si se desea desarrollar mejores prácticas y políticas. Antes de que un análisis de ese tipo sea posible, es necesario identificar el rol y la responsabilidad de los diferentes actores, tanto nacionales como internacionales¹³⁶. Por lo tanto, el primer paso en el análisis de las capacidades para llevar a cabo la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques implica una comprensión de las macroestructuras de aplicación efectiva. Es importante aclarar “quién es quién” y “quién hace qué” en materia de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques, ya que la existencia de dudas sobre quién tiene facultades para la aplicación efectiva de las leyes respectivas puede crear dificultades, discrepancias o duplicación de esfuerzos.¹³⁷

El delito contra la vida silvestre y los bosques es un fenómeno que habitualmente comprende una variedad de sectores gubernamentales. En consecuencia, en la mayoría de las jurisdicciones, existe más de un organismo con responsabilidad para la aplicación efectiva de los numerosos aspectos de las leyes sobre vida silvestre, bosques, aduana y otras leyes penales. A menudo, existen varios organismos, organizaciones o instituciones nacionales con dependencias regionales o locales que prestan servicios complementarios o semejantes. Aun en los casos en que existe una fuerza nacional de policía, es probable que existan otras organizaciones encargadas de la aplicación efectiva de la ley, que cuentan ya sea con funciones altamente especializadas o con funciones concretas, tales como las unidades encargadas de la aplicación efectiva de las leyes sobre la vida silvestre y los bosques, la aduana, la policía de frontera, entre otras.

En algunos países, los funcionarios de vida silvestre, bosques y de aduana pueden no tener ninguna atribución para la aplicación efectiva de la ley en virtud del derecho penal y deben entregar el producto del contrabando y a los sospechosos a la policía ni bien los capturan. Por el contrario, en otros países, los funcionarios de aduana están autorizados para ejercer las facultades de la policía, o viceversa. También puede existir una mezcla de servicios policiales públicos y privados, en la que el Estado o grupos de interés privados comisionan a empresas privadas para el desempeño de ciertas funciones¹³⁸.

Los países con estructuras federales a menudo poseen múltiples niveles de ejecución de la ley, con un organismo federal único encargado de la aplicación efectiva de la ley que complementa las fuerzas policiales locales, provinciales o estatales. Las fuerzas policiales federales/nacionales están generalmente autorizadas para ocuparse de los delitos de interés nacional o con consecuencias en más de un Estado. Los delitos relativos a importaciones y exportaciones, incluidos aquellos relacionados con la vida silvestre y los bosques (que pueden comprender ejemplares vivos o muertos), también caen a menudo dentro de esa categoría. Sin embargo, las atribuciones y los mandatos de las diferentes jurisdicciones y esferas de competencia pueden no siempre estar claramente delineados y existe la posibilidad de colisión entre las fuerzas locales y las federales¹³⁹.

¹³⁶ Kevin Tomkins, “Police law enforcement and the environment”, *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 16, No. 3 (marzo de 2005), pág. 294.

¹³⁷ Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, pág. 10.

¹³⁸ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹³⁹ *Ibid.*



Herramienta II.1 Estructuras de aplicación efectiva

- ¿Cómo se estructura la aplicación efectiva de la ley en el ámbito nacional?
- ¿Qué organismos tienen responsabilidad sobre los servicios de policía locales, provinciales/estatales?
- ¿Existen equipos de tareas interinstitucionales u otros organismos que trabajan en delitos ambientales o delitos asociados?
- ¿Qué ministerios del gobierno están involucrados en la aplicación efectiva de la ley?

1.1 Atribuciones de aplicación efectiva de la ley

Una vez que se han identificado las macroestructuras de la aplicación efectiva de la ley, es necesario explorar las diferentes organismos encargados de hacer cumplir las leyes sobre vida silvestre, bosques, aduanas, así como las que prevén otros delitos¹⁴⁰. En algunas jurisdicciones, las fuerzas policiales generales pueden ser responsables de investigar los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En otras, esa función puede recaer en los departamentos forestales, de agricultura o hacienda, la aduana, los guardacostas o los organismos ambientales. La aplicación efectiva de las normas penales establecidas con arreglo a las disposiciones de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) es a veces conferida a los servicios de aduana y, en otros países, a otros organismos especializados¹⁴¹. En algunas jurisdicciones, las atribuciones de aplicación efectiva se definen por la gravedad del delito, de manera que la fuerza policial tiene asignada la tarea de llevar a cabo la investigación de los delitos graves, mientras que los funcionarios de las áreas de vida silvestre y bosques se ocupan de los delitos menos graves. También puede ocurrir que las funciones de la aplicación efectiva de la ley sean delegadas en empresas privadas de seguridad subcontratadas con ese fin¹⁴².

Los organismos policiales generales están restringidos por presupuestos limitados y pueden no ser capaces de priorizar adecuadamente la investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques con respecto a, por ejemplo, el homicidio y otros delitos violentos¹⁴³. Como un aspecto general, la presencia de unidades de aplicación efectiva especializadas en vida silvestre y bosques es crucial para asegurar que las investigaciones sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques reciban un nivel de atención similar al que reciben las investigaciones penales de los otros delitos. La creación de equipos de personal especializado encargado de la aplicación efectiva de la ley también permite reunir recursos y pericia técnica en pequeñas unidades, en lugar de intentar un nivel amplio y general de aplicación efectiva en todo el país.

En este contexto, la CITES también alienta la creación de unidades especializadas con representación de diversos organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley sobre vida silvestre para combatir el comercio ilícito de especies incluidas en los apéndices de la CITES¹⁴⁴, un punto de vista que

¹⁴⁰ Cf. *Ibid.*

¹⁴¹ Cf. Andreas Schloenhardt, "The illegal trade in timber", pág. 22.

¹⁴² UNODC, "Seguridad pública y prestación de servicios policiales", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹⁴³ Adrian Linacre, "Nature of wildlife crimes, their investigations and scientific processes", en *Forensic Science in Wildlife Investigations*, Adrian Linacre, ed. (Boca Ratón, Florida, CRC Press, 2009), págs. 1-2.

¹⁴⁴ CITES, Resolución Conf. 12.5 (Rev. CoP 15), anexo 3.

es compartido por numerosos expertos y académicos en este campo¹⁴⁵. Con ese fin, la CITES ofrece “orientación para las unidades especializadas encargadas de la aplicación efectiva de la ley sobre vida silvestre”¹⁴⁶. En algunos países, la responsabilidad primaria de la aplicación efectiva de las disposiciones de la CITES ha sido asignada a la misma autoridad administrativa CITES¹⁴⁷.



Herramienta II.2 Atribuciones de aplicación efectiva de la ley

- ¿Qué organizaciones, organismos u órganos participan en la investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Es clara la jurisdicción de cada organismo o existe disyunción?
- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de cada organismo? ¿Están las funciones de los organismos relevantes claramente definidas y son comprendidas con claridad por su personal y los organismos con los cuales interactúan? ¿Poseen esos organismos facultades formales o discrecionales para llevar a cabo sus funciones adecuadamente?
- ¿Son los organismos parte de uno o más de los ministerios del gobierno? ¿Qué ministerios están involucrados?
- ¿Cómo se financian esos organismos? ¿Son los presupuestos que reciben suficientes para cumplir con sus funciones?
- ¿Quién controla a esos organismos? ¿Quién examina su función?
- Si existen organismos o departamentos especializados, ¿están compuestos por individuos de varios organismos diferentes?
- ¿Están los organismos dedicados exclusivamente al delito contra la vida silvestre y los bosques, incluida la aplicación efectiva de la CITES, o poseen también responsabilidades sobre otros tipos de delito (por ejemplo, drogas ilegales, delincuencia organizada o blanqueo de dinero), o sobre mercancías no aranceladas?
- ¿Existen grupos u organizaciones no oficiales o privadas que cumplen funciones de policía en los sectores de vida silvestre y bosques? En caso afirmativo, ¿qué tareas desempeñan? ¿Cómo son percibidos por los organismos oficiales de policía? ¿A quién rinden cuentas?

En los países con un sistema federal de gobierno, pueden surgir preguntas adicionales sobre cómo cooperan los estados/provincias y los investigadores locales con los funcionarios federales encargados de la aplicación efectiva de la ley. ¿Existen acuerdos claros o protocolos que definan las jurisdicciones respectivas? ¿Con qué frecuencia combinan sus actividades? ¿Quién tiene prevalencia? ¿Con qué frecuencia asumen los investigadores del ámbito nacional las investigaciones que han sido iniciadas en el ámbito local¹⁴⁸?

¹⁴⁵ Jonathan P. Kazmar, “The international illegal plant and wildlife trade: biological genocide?” *University of California Davis Journal of International Law and Policy* (invierno de 2000), págs. 105-125; Sara Oldfield, ed., *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation* (Londres, Earthscan Publications, 2003), pág. xxi.

¹⁴⁶ CITES, Resolución Conf. 12.5 (Rev. CoP 15), anexo 3.

¹⁴⁷ Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, pág. 61.

¹⁴⁸ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

Generalmente, las atribuciones de policía están establecidas en la legislación o las ordenanzas que asignan la aplicación efectiva de ciertas leyes a los organismos competentes. Por ejemplo, la ley aduanera puede otorgar facultades a las administraciones de frontera o a la aduana, al departamento de seguridad interior o a algún organismo similar relacionado con acciones de aplicación efectiva de la ley contra delitos de frontera¹⁴⁹.



Herramienta II.3 Legislación que contiene las atribuciones de aplicación efectiva de la ley

- ¿Existe legislación que asigna responsabilidades de servicios policiales referidos a los delitos contra la vida silvestre, los bosques y otros delitos asociados a organismos específicos?
- ¿Asigna la legislación roles a los diferentes organismos que realizan tareas policiales y establece distinciones entre ellos?

Existen variaciones importantes en las formas de gestionar las investigaciones penales o administrativas. En algunos sistemas, sólo los fiscales o los jueces de instrucción pueden iniciar, gestionar y supervisar investigaciones, mientras que en otros sistemas los oficiales de policía u otras autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley tienen facultades para hacerlo. Si están comprendidos delitos de frontera, aduana, vida silvestre y bosques, organismos externos a la esfera de la justicia penal tradicional pueden tener facultades especiales de investigación¹⁵⁰. En algunos países, esas funciones pueden no estar establecidas o no ser aprobadas por el gobierno, dependiendo del contexto político y social del país en cuestión¹⁵¹.



Herramienta II.4 Dirección de las investigaciones

- ¿Quién es responsable de dirigir una investigación penal que incluya delitos contra la vida silvestre y los bosques: los fiscales, los jueces de instrucción, los funcionarios policiales, los organismos de vida silvestre o bosques, o los organismos de control de fronteras o aduanas?
- ¿Quién es responsable de dirigir las investigaciones que incluyan delitos relacionados con aduanas, importaciones/exportaciones y controles de frontera?
- ¿Quién es responsable de dirigir las investigaciones de los delitos relacionados con la CITES?
- ¿Está la responsabilidad de la dirección de la investigación inequívocamente establecida de manera de asegurar la investigación coordinada y evitar la pérdida de pruebas?
- ¿Se comparten los resultados de las investigaciones, los juicios y las decisiones de los tribunales entre los organismos relevantes encargados de la aplicación efectiva de la ley, en particular el organismo que transfirió el caso en cuestión?

¹⁴⁹ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹⁵⁰ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹⁵¹ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

Autoridad administrativa y científica CITES

Un elemento importante del marco de la CITES es la creación o identificación de organismos nacionales encargados de la administración y ejecución de las obligaciones de la CITES. Específicamente, la Convención requiere que, en el momento de la adhesión a la CITES, las partes identifiquen los organismos competentes (artículo IX de la CITES). Esa información se comunica luego a la Secretaría y a todas las demás partes, creando así un directorio.

El artículo IX, párrafo 1 *a*), especifica que cada parte en la Convención deberá designar un organismo nacional encargado de la implementación de la CITES. Sus responsabilidades incluyen:

- La autorización y emisión de permisos y certificados;
- La comunicación de información a otras partes y a la Secretaría de la CITES; y
- La producción de informes referidos a cuestiones sobre la aplicación efectiva de la CITES.

La manera en la cual las autoridades administrativa y científica son designadas queda librada a la discreción de cada parte. En la mayoría de los países, han sido designadas por una simple decisión administrativa, mientras que algunos países han establecido sus autoridades a través de legislación¹⁵². En otros países, la autoridad administrativa CITES está también encargada de la aplicación efectiva de la ley y las reglamentaciones relativas a la protección de especies, pero en la mayor parte de los países la aplicación efectiva de la CITES permanece dentro de la jurisdicción de los servicios de aduana. En otro grupo de países, otros organismos de vida silvestre y bosques llevan adelante las funciones administrativas CITES.



Herramienta II.5 Autoridad administrativa CITES

- ¿Qué organismo ha sido designado como autoridad administrativa CITES (si el país es un Estado parte de la CITES)?
- ¿Tiene la autoridad administrativa CITES funciones de aplicación efectiva de la ley? En caso negativo, ¿qué organismo está encargado de la aplicación efectiva de las obligaciones de la CITES?
- ¿Cómo opera la autoridad administrativa CITES con otros organismos y ministerios encargados de la aplicación efectiva de la ley?

1.2 Policía comunitaria

En los últimos años, la policía con base en la comunidad ha demostrado ser una estrategia eficaz y productiva de la actividad policial en el ámbito local. Especialmente en los sectores de vida silvestre y bosques, algunos organismos gubernamentales despliegan guardabosques, guardias y otros oficiales locales para patrullar las reservas de caza, vigilar las actividades de tala de árboles y asegurar la aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones pertinentes. Algunos países han instituido planes de “policía de monte”, similares a los programas de vigilancia vecinal, diseñados para prevenir el robo de vida silvestre y proteger la fauna y la flora nativas¹⁵³.

¹⁵² Véase, además, Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, págs. 22-24.

¹⁵³ Véase, además, Kevin Tomkins, “Police law enforcement and the environment”, págs. 294-302.

Una de las características de los servicios de policía comunitaria es el uso de un mecanismo de adopción de decisiones descentralizado. Emplea y compromete a la comunidad y a las estructuras comunitarias en un trabajo de colaboración para diagnosticar e identificar los problemas del delito contra la vida silvestre y los bosques que afectan al vecindario, generar respuestas y resolverlos. La policía comunitaria depende de una relación de trabajo eficaz entre los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y la comunidad. El establecimiento de asociaciones entre los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley sobre vida silvestre y bosques, la sociedad civil y el sector privado para controlar directa e indirectamente su aplicación efectiva puede ayudar a limitar la utilización arbitraria o caprichosa de las atribuciones de los funcionarios y aumentar la transparencia. La relación estrecha entre los organismos y la comunidad puede también promover un mejor intercambio de información y obtención de inteligencia, y puede facilitar la investigación del delito. Las estructuras de aplicación efectiva de la ley deben a su vez adaptarse, haciéndose más inclusivas y receptivas a las consultas de lo que serían en otras circunstancias y asegurar así esa relación cercana¹⁵⁴.

Como estrategia para prevenir y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques, la policía comunitaria no es una panacea universal. Sin embargo, puede ser particularmente útil en los puntos de origen donde la comunidad local es afectada por o participa de las industrias relacionadas con la vida silvestre y los bosques, tales como las reservas naturales o de caza, y en áreas con tala comercial y actividades de caza. En esos lugares, la policía comunitaria ayuda a eliminar los equívocos, las sospechas y los conflictos entre la industria, los agentes de policía y las comunidades en las que desempeñan sus funciones¹⁵⁵.



Herramienta II.6 Policía comunitaria

- ¿Existe una estrategia de policía comunitaria relacionada con los delitos contra la vida silvestre y los bosques? En caso afirmativo, ¿qué se incluye en ella? ¿Se han establecido prioridades locales y medidas de desempeño?
- ¿Se encuentran en funcionamiento mecanismos formalmente definidos a través de los cuales se consulta al público, o a sus representantes, respecto de los asuntos policiales locales? ¿Con qué frecuencia se hace y en qué circunstancias? ¿Quién está involucrado? ¿Cuáles son los resultados de tales consultas?
- ¿Cómo perciben a la policía comunitaria otros organismos de la justicia penal y el público?

1.3 Asociaciones

La investigación de los delitos sobre la vida silvestre y los bosques es un desafío para toda la comunidad y no está limitada a los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley. Generalmente comprende la participación de una gran variedad de departamentos del gobierno, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, y cada uno de ellos aporta una nueva dimensión a la respuesta. Por consiguiente, tratar el delito contra la vida silvestre y los bosques en forma aislada, sobre todo sin la participación de los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, como las policías y las aduanas, afecta la capacidad de abordar eficientemente las causas y consecuencias de este fenómeno.

¹⁵⁴ Véanse, además, FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 60; Jacqueline M. Drew y Lorraine Mazerolle, “Eras of policing”, en *Policing in Context*, Roderic Broadhurst y Sara E. Davies, eds. (Melbourne, Oxford University Press, 2008), págs. 32-41.

¹⁵⁵ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

Es crucial que los actores clave se consulten unos a otros y construyan asociaciones para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques de manera eficaz. Debe crearse un ambiente en el cual las incautaciones y detenciones de personas por delitos contra la vida silvestre y los bosques no constituyan el final del procedimiento sino que se enlacen con la lucha integral contra la delincuencia. Esto requiere una estrecha colaboración entre los organismos de vida silvestre y bosques y la comunidad más amplia de aplicación efectiva de las leyes, que trata tanto con la inteligencia criminal como con el sistema de justicia penal en su conjunto.

La colaboración entre los diversos organismos —a menudo con facultades y objetivos en conflicto u opuestos— no es siempre fácil. Las organizaciones y los organismos se muestran a veces renuentes a ayudar a los agentes encargados de la aplicación efectiva de la ley por temor a perder el favor de quienes los apoyan, porque sus prioridades pueden ser diferentes, porque pueden carecer de los recursos necesarios o, incluso, porque existen limitaciones legales (por ejemplo, en el caso de información clasificada o de protección de datos)¹⁵⁶.

La consulta y la construcción de asociaciones pueden ocurrir en diversos niveles y pueden ser formalizadas en memorandos de entendimiento o comités. También pueden ser *ad hoc* e informales, basadas en necesidades y desarrollos cambiantes. En algunas jurisdicciones, se han establecido comités interdepartamentales para coordinar y aplicar medidas a través de los sectores del gobierno. En otras, se llevan a cabo reuniones regulares entre los representantes del gobierno y de la industria para deliberar sobre los intereses comerciales y otros intereses económicos en el mejoramiento de la aplicación efectiva de las leyes. Algunas comunidades organizan eventos locales que reúnen a los individuos interesados, grupos comunitarios, administradores locales y representantes de autoridades centrales para efectuar consultas con organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley respecto de las mejores formas de prevenir y reprimir los delitos locales contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta II.7 Asociaciones

- ¿Qué asociaciones para prevenir y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques existen actualmente: *a*) entre los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, y *b*) entre los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y otros departamentos de servicio público?
- ¿Existen mecanismos para permitir y facilitar la cooperación entre los organismos de administración de la vida silvestre y los bosques, funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley, las fiscalías y los órganos judiciales?
- ¿Existen asociaciones con otras agrupaciones formales en los sectores público, privado o no gubernamental?
- ¿Cómo funcionan esas asociaciones en la práctica? ¿Existen protocolos escritos, memorandos de entendimiento, comités, etc.? ¿Opera la colaboración sin demoras indebidas?
- ¿Causa preocupación la posibilidad de que las unidades o individuos relevantes tengan relaciones demasiado estrechas con ciertas industrias o grupos de interés? ¿Ha habido alguna sugerencia de que tales asociaciones creen una desigual prestación del servicio, esto es, existen temores de favoritismo?

¹⁵⁶ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Se comparten recursos en los arreglos de asociación? ¿Se han emprendido operaciones conjuntas?
- ¿Existen asociaciones públicas-privadas que provean apoyo financiero, logístico o de otro tipo para la represión de los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existen disposiciones legales que permitan las comisiones de servicio recíprocas entre organismos?
- ¿Pueden convocarse fuerzas de tarea conjuntas?
- ¿Desempeñan las fuerzas armadas un rol en la aplicación efectiva de las leyes relativas a la vida silvestre y los bosques?

2. Recursos humanos

La adecuada capacitación y dotación de personal son condiciones esenciales para controlar y reducir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. La falta de personal encargado de la aplicación efectiva de la ley y la capacitación deficiente del personal pueden traer como consecuencia que muchos delitos contra la vida silvestre y los bosques pasen inadvertidos, y que los delincuentes logren evadir la detección y la detención. Además, los salarios deben ser proporcionales a la carga de trabajo y las responsabilidades de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley. Los procesos de selección deben ser justos y transparentes a fin de prevenir la corrupción y el nepotismo y de asegurar que el personal se sienta responsable y motivado.

2.1 Dotación de personal

En muchos países, los organismos encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques carecen de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo sus diversas funciones. En otros países, los organismos competentes sufren de escasez severa de personal; los cargos permanecen vacantes por años, y los salarios y asignaciones pueden estar atrasados varios meses. En algunos casos, los presupuestos asignados a esos organismos son deliberadamente insuficientes, lo que provoca que fracasen en llevar a cabo sus tareas y funciones.

La evaluación de las capacidades de aplicación efectiva de las leyes requiere un inventario básico de los recursos humanos disponibles para ejercer la vigilancia en materia de delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques. Esto conlleva la identificación de niveles de dotación de personal, ubicaciones y jerarquías¹⁵⁷.



Herramienta II.8 Niveles de dotación de personal

- ¿Cuántos individuos trabajan en las unidades encargadas de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques? ¿Se recluta personal de diferentes organismos o se selecciona de manera independiente?

¹⁵⁷ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Cuentan esos organismos con suficiente personal? ¿Recibe el personal capacitación adecuada?
- ¿Cuentan las unidades policiales encargadas de la aplicación efectiva de las leyes de vida silvestre y bosques con una dotación completa de personal? En caso negativo, ¿cuál es la razón que se da para ello?
- Dentro de las unidades competentes, ¿qué proporción de funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley se encuentra en los rangos de supervisión o gerencia? ¿Cuál es la proporción de funcionarios con menos de dos años de servicio respecto de aquellos con dos o más años de servicio? ¿Cuál es el tiempo promedio que permanecen los funcionarios en las unidades competentes?
- Dentro de las unidades competentes, ¿qué proporción del personal es de tiempo completo/tiempo parcial, administrativo/de investigación?
- ¿Se despliega a los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley en lugares estratégicos, tales como reservas de caza y reservas forestales, parques nacionales, puertos, cruces de frontera, etc.? ¿Existe un balance apropiado entre el personal que trabaja en el terreno y el que trabaja en las oficinas centrales?
- ¿Existe un sistema de cargos en el cual el personal es asignado a diferentes departamentos u organismos luego de un período de tiempo?
- ¿Existen disposiciones que permitan recurrir a otros organismos para complementar las necesidades de personal a fin de cumplir con los requerimientos operativos o en épocas de escasez de personal?
- ¿Existen fondos disponibles para viajes, contratación de expertos y compra de equipamiento (tal como vehículos, radios y equipos de vigilancia electrónica)?

Salarios y beneficios

Los salarios y otros beneficios de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley deben reflejar su antigüedad, responsabilidades, educación y experiencia. Los salarios inadecuados o la falta de pago de salarios de manera regular pueden disminuir la motivación del personal. Si el salario es bajo, especialmente en relación con los deberes cruciales de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley, aumenta la probabilidad de corrupción. Si bien reformas tales como aumentos salariales pueden ser costosas, es menester asegurar a los funcionarios públicos de todos los organismos pertinentes un adecuado nivel de vida, y su estatus y nivel salarial deben ser proporcionales a su carga de trabajo, funciones y niveles de responsabilidad¹⁵⁸.

Asociadas con los salarios y beneficios están las cuestiones de paridad. Pocos entre los guardabosques, guardias de vida silvestre, guardas de cotos de caza, guardaparques y otras personas que trabajan en la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques gozan de paridad con sus contrapartes en organismos como la aduana y la policía. Esto se aplica en relación con la remuneración, pero también en relación con las atribuciones y facultades que confiere la legislación nacional, la capacitación y el equipamiento. A menudo, sus contrapartes perciben a los funcionarios de vida silvestre y bosques como funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley de “segunda clase”. Esto habitualmente les dificulta a los funcionarios y organismos encargados de la aplicación

¹⁵⁸ UNODC, *The Global Programme against Corruption*, pág. 245.

efectiva de la ley sobre vida silvestre y bosques la obtención de apoyo de sus contrapartes y restringe su capacidad de ejercer operaciones que incluyan a varios organismos. Esta falta de paridad fluye hacia otros sectores de la comunidad, de forma que los funcionarios de vida silvestre y bosques pueden no contar con el respeto del público en general. Puede también contribuir a que presenten una imagen disuasiva limitada frente a los delincuentes.

Algunos países poseen planes de recompensas para los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley como incentivos para detenciones y decomisos relacionados con delitos contra la vida silvestre y los bosques. Esos planes tienen el potencial de aumentar las tasas de detección de delitos contra la vida silvestre y los bosques y pueden también diluir la influencia de la corrupción. Sin embargo, pueden resultar problemáticos, ya que traen apareado el riesgo de que se planten pruebas y de que algunos sospechosos sean indebidamente perseguidos¹⁵⁹.



Herramienta II.9 Salarios y beneficios

- ¿Cuál es la estructura salarial de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley y de otro personal? ¿Cuál es el salario promedio, incluidas las horas extraordinarias, para cada nivel? ¿Cómo se compara con el salario nacional promedio? ¿Cómo se compara con los salarios de los funcionarios de otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley?
- ¿Son adecuados los niveles salariales o deben los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley recurrir a empleos adicionales o a empresas privadas para complementar sus ingresos?
- ¿Son los niveles salariales proporcionales a las responsabilidades y los riesgos que las tareas conllevan?
- ¿Reciben los funcionarios de vida silvestre, bosques y la policía y otro personal sus salarios? ¿Los reciben puntualmente?
- ¿Cuál es el volumen de trabajo esperado de los funcionarios de vida silvestre, bosques y policía y el personal no juramentado en las unidades relevantes?
- ¿Existen planes de recompensas por decomisos y arrestos? ¿Cómo operan?

2.2 Selección de personal

Los procedimientos para seleccionar personal encargado de la aplicación efectiva de la ley deben ser justos y transparentes a fin de asegurar el profesionalismo y la integridad, y para evitar el nepotismo y la corrupción. La selección de personal en todos los niveles debe basarse en el mérito, la experiencia y la educación, y los criterios de selección deben ser claramente articulados¹⁶⁰. En particular, en los organismos más importantes la selección de personal debe realizarse en los niveles iniciales, medios y superiores. Las políticas internas pueden ayudar a conservar el equilibrio entre la necesidad de mantener la pericia técnica y la experiencia y el deseo de rotar al personal e incorporar ideas nuevas, perspectivas frescas y cambios generacionales.

¹⁵⁹ Cf. FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 55.

¹⁶⁰ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, “Integridad y responsabilidad de la policía” e “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.



Herramienta II.10 Selección de personal

- ¿Cuáles son los procesos de selección y los procedimientos de reclutamiento para ingresar en las unidades y organismos encargados de la aplicación efectiva de las leyes, reglas y reglamentaciones de vida silvestre y bosques? ¿Cómo se selecciona el personal?
- ¿Qué niveles de calificación, habilidades y experiencia profesional se requieren para ingresar a esas unidades? ¿Cuáles son los requerimientos educacionales básicos para el ingreso (tales como el nivel de alfabetismo y conocimientos básicos de aritmética)?
- ¿Existe un procedimiento de examen para los postulantes? ¿Se basa el reclutamiento en una evaluación objetiva y en entrevistas? ¿Parece que el sistema de selección es justo y objetivo?
- ¿Completa el personal un período de prueba antes de ser confirmado como funcionario?

2.3 Capacitación

En un informe reciente, se señaló que en algunos países “los cazadores, los contrabandistas y los traficantes están probablemente mejor armados, mejor equipados y mejor educados, mejor pagados y mejor organizados que los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley”¹⁶¹. En resumen, resulta crucial que el personal en todos los niveles esté adecuadamente capacitado y tenga la habilidad necesaria para enfrentar los numerosos desafíos y peligros asociados con la lucha contra el delito relacionado con la vida silvestre y los bosques. Si el supuesto delito contra la vida silvestre o los bosques es investigado por funcionarios que no están lo suficientemente familiarizados con los antecedentes, técnicas, procesos y requisitos jurídicos pertinentes, es posible que la integridad de las investigaciones resulte comprometida, con implicancias potenciales para ulteriores procesamientos y enjuiciamientos¹⁶².

El análisis de la capacidad de aplicación efectiva de la ley debería, por lo tanto, incluir una revisión exhaustiva de los programas de capacitación, de su impartición y contenido, y de los tipos y profundidad de la capacitación disponible para las unidades especializadas, los organismos generales encargados de la aplicación efectiva de la ley, el personal nuevo, los investigadores superiores, etc. Para asistir en la capacitación de los funcionarios que se desempeñan en las áreas de vida silvestre, bosques y otros sectores, la Secretaría de la CITES, con el apoyo de la Comisión Europea, creó en 2008 un curso en soporte informático para encargados de la aplicación efectiva de la ley y un módulo de información para los fiscales y miembros del poder judicial. Ese curso, que puede ser tomado en diferentes idiomas, está diseñado para crear conciencia acerca de la CITES, especificar los recursos disponibles en la Convención y brindar asesoramiento práctico a los encargados de la aplicación efectiva de la ley. El Organismo de Investigación Ambiental en conjunto con la Secretaría de la CITES también ha producido, en formato de DVD, una guía para los encargados de la aplicación efectiva de la ley titulada “Combatir el contrabando de marfil”. Desde 2007, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ofrece, asimismo, en Internet el programa interactivo titulado “La aduana y la fauna y la flora”, que permite el aprendizaje autoguiado de los funcionarios de aduana.

¹⁶¹ John M. Sellar, “Illegal trade and the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)”, en *Forensic Science in Wildlife Investigations*, Adrian Linacre, ed. (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2009), págs. 11-16.

¹⁶² UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*; Adrian Linacre, “Nature of wildlife crimes”, págs. 1-2.

Algunos organismos pueden también ofrecer oportunidades de adscripción de personal a otros organismos, así como de desarrollo profesional y educación superior fuera del organismo, aumentando de esa manera su base de conocimiento y conjunto de habilidades¹⁶³. Los programas de capacitación pueden, además, estar diseñados para construir nuevas redes y asociaciones de aplicación efectiva de las leyes si ellos incluyen a participantes de una variedad de formaciones y organismos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Esto es particularmente importante cuando se desarrollan respuestas efectivas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques, que abarcan múltiples departamentos gubernamentales y que cruzan las fronteras internacionales.

Además, aun donde existen programas completos de capacitación, es importante que los planes de estudio y el currículo sean revisados regularmente para asegurar que permanezcan actualizados y que se mantengan al día con la naturaleza siempre cambiante de los delitos contra la vida silvestre y los bosques¹⁶⁴.

Mientras que aquellas personas específicamente encargadas de responder a los delitos contra la vida silvestre y los bosques pueden muy bien requerir capacitación especializada, es igualmente importante que los organismos primarios encargados de la aplicación efectiva de la ley de cada país, como la aduana y la policía, tengan una conciencia básica de la legislación nacional aplicable, de la CITES y del rol que pueden ser llamados a desempeñar en la aplicación efectiva y la implementación de las leyes. Las academias y escuelas de aduana y de policía son alentadas a incluir uno o varios módulos sobre delitos contra la vida silvestre en los currículos de capacitación básica para nuevos miembros. El personal de seguridad de puertos marítimos y aeropuertos también se beneficiaría de recibir tal concienciación, ya que esos agentes están ubicados en un lugar ideal para descubrir el contrabando de vida silvestre durante su trabajo de control de pasajeros, equipaje y carga. Esto es particularmente importante en aquellos países en los que los funcionarios de aduana no son rutinariamente ubicados para controlar los flujos de exportación.

De igual manera, la inclusión de módulos básicos sobre blanqueo de dinero y delito financiero en los programas de capacitación general para las aduanas, policías y otras instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la ley ayuda a aumentar la conciencia y la comprensión acerca de los diferentes nexos en la cadena del delito contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta II.11 Capacitación: formas en que se imparte

- ¿Qué capacitación básica se imparte a las personas que ingresan a las unidades relevantes encargadas de la aplicación efectiva de las leyes de vida silvestre y bosques?
- ¿Cuál es la capacidad anual para la capacitación de los recién ingresados y para capacitación especializada?
- ¿Con cuánta frecuencia reciben los funcionarios capacitación de actualización? ¿Qué cursos de capacitación especializada están disponibles? ¿Cómo se evalúan las necesidades de capacitación?
- ¿Cómo se imparte la capacitación (por ejemplo, en aulas, autoaprendizaje o basado en computador)?

¹⁶³ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales” en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹⁶⁴ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Quién imparte la capacitación? ¿Qué medidas se toman para evaluar las calificaciones de los capacitadores?
- ¿Quién desarrolla los planes de estudio para la capacitación? ¿Contribuyen organismos asociados en el desarrollo del plan de estudios?
- ¿Cuándo fueron actualizados por última vez los programas de capacitación?
- ¿Incluye la capacitación participantes de múltiples organismos (nacionales y extranjeros)? ¿Cómo se presenta el nuevo personal a sus contrapartes en organismos asociados?
- ¿Existe alguna colaboración por parte de organizaciones internacionales o regionales?
- ¿Hay alguna medida de homologación que se aplique para asegurar la calidad y estandarización de la capacitación?
- ¿Qué otras oportunidades se encuentran disponibles (tales como estudios adicionales, desarrollo profesional, comisiones de servicio o adscripciones a unidades centrales o a otros organismos)?
- ¿Qué capacitación sobre los delitos relevantes relacionados con la vida silvestre y los bosques está disponible para las aduanas y los organismos policiales? ¿Está incluido el tema de los delitos contra la vida silvestre y los bosques en la capacitación básica de los funcionarios de aduana y de la policía?
- ¿Está incluido el tema de contrabando de vida silvestre en la capacitación del personal de seguridad de puertos marítimos y aeropuertos?
- ¿Existe un programa de capacitación interinstitucional?

La aplicación efectiva de la ley en las áreas de vida silvestre y bosques requiere una comprensión de las atribuciones y procedimientos de investigación relevantes, así como el conocimiento técnico de la operación de esas áreas, cuestiones ambientales, tenencia y derechos de propiedad de la tierra, y cuestiones comerciales y de intercambio comercial. Además, el personal destinado en los puntos de control de fronteras debe estar familiarizado con los requisitos de importación, exportación y los establecidos en la CITES, la identificación de especies, los procedimientos de aduana y de cuarentena, y las obligaciones internacionales relevantes.

El contenido de los programas de capacitación disponibles necesariamente varía entre las diferentes jurisdicciones y depende del nivel y tipo del personal a ser capacitado, así como de su antigüedad y funciones. Por consiguiente, no existe un único modelo para la capacitación de los encargados de la aplicación efectiva de las leyes de vida silvestre y bosques. La siguiente herramienta brinda algunos indicadores sobre la variedad y tipo de contenido que puede incluirse en los programas de capacitación pertinentes.



Herramienta II.12 Capacitación: contenido

- ¿Abarca la capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques las siguientes cuestiones?
Leyes nacionales sobre vida silvestre y bosques, incluidos procedimientos y delitos;

Niveles y características de la actividad delictiva en esos sectores;
Protección de especies y asuntos ambientales relevantes;
Comercio, documentación correcta y procedimientos de aduana;
Recopilación y difusión de la información;
Identificación de mercancías;
Técnicas de investigación, procedimientos y manipulación de productos de vida silvestre decomisados;
Disponibilidad y limitaciones de las atribuciones de aplicación efectiva de la ley;
Uso de equipamiento, tecnología y procedimientos forenses;
Cooperación internacional;
Asociaciones y colaboración con organismos nacionales e internacionales; y
Prevención, educación y concienciación.

- ¿Comprende la capacitación elementos relacionados con rendición de cuentas, ética, derechos humanos, integridad y corrupción?
- ¿Existen manuales que resuman esas cuestiones disponibles para complementar la capacitación?

3. Tareas de inteligencia

La aplicación efectiva de la ley está guiada cada vez más por las tareas de inteligencia, que comprenden, entre otras cosas, el cotejo, el análisis y la difusión de información y brindan un enfoque sistemático al pensamiento crítico, que a su vez puede ayudar en la prevención y represión de actividades delictivas. Las investigaciones guiadas por la información y bien conducidas pueden, a menudo, resultar más efectivas en función de los costos y de los recursos que los métodos especulativos o reactivos.

En la esfera de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, la información relacionada con los delincuentes, las rutas del contrabando, los patrones de tala ilegal y caza furtiva, los mercados, los consumidores, etc., a menudo se omite o es inexistente. En muchos países, el tema de la inteligencia, que incluye su recopilación, cotejo, análisis y difusión, es escasamente comprendido y pocos países le asignan personal suficiente. En los casos en los que se toma en cuenta el delito contra la vida silvestre y los bosques, las tareas de inteligencia se realizan aisladamente, de forma que no son incorporadas a la información sobre otros tipos de delitos. Esto restringe la capacidad de coordinar las respuestas de los diferentes casos o de establecer estrategias, políticas u orientación operativa general.

3.1 Recopilación e intercambio de inteligencia

La recopilación y el intercambio de información entre las autoridades pertinentes son cruciales para el éxito de medidas que apuntan a reducir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. A fin de maximizar su valor, las actividades de recopilación de inteligencia deberían enfocarse simultáneamente en los niveles estratégico, táctico y operativo.

- La inteligencia estratégica permite realizar un análisis preciso de los niveles y patrones de los delitos contra la vida silvestre y los bosques en los ámbitos local, nacional e internacional.

La inteligencia estratégica facilita la reforma de la legislación, la cooperación internacional y la formulación de estrategias de prevención, así como el desarrollo de campañas de educación y concienciación.

- La inteligencia táctica apoya a los administradores nacionales y locales que se desempeñan en unidades de la primera línea en la planificación de actividades y el despliegue de recursos para lograr objetivos operativos.
- La inteligencia operativa es información sobre las actividades de grupos o individuos específicos. Puede ayudar a identificar delincuentes, proveer información anticipada sobre sus actividades y contribuir a planificar investigaciones proactivas, disruptivas y nuevas investigaciones guiadas por la inteligencia. En el contexto de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, la inteligencia operativa puede incluir cuestiones y métodos de determinación del origen de animales y plantas silvestres, métodos de transporte, métodos de falsificación de documentos, operaciones financieras, motivos, mercados, precios, etc.

Si bien es importante recopilar información de una amplia gama de fuentes, es probable que la información varíe en calidad, y que las fuentes varíen en confiabilidad y motivación. Es esencial que la información sea sometida a alguna forma de análisis y procesamiento antes de ser difundida o utilizada.

La recopilación de información no es suficiente en sí misma. Es esencial que, una vez recopilada y analizada, la información de inteligencia sea transmitida a los individuos y departamentos que pueden utilizarla. Un factor vital en el intercambio expeditivo y eficaz de la información de inteligencia es la rapidez con la cual el material es transmitido a los organismos e investigadores relevantes que pueden estar en posición de responder a ella. Aun la inteligencia de excelente nivel tiene escasa trascendencia a menos que sus consumidores o usuarios confíen en su exactitud y facilidad de uso.

Figura IV. Fuentes de información de inteligencia

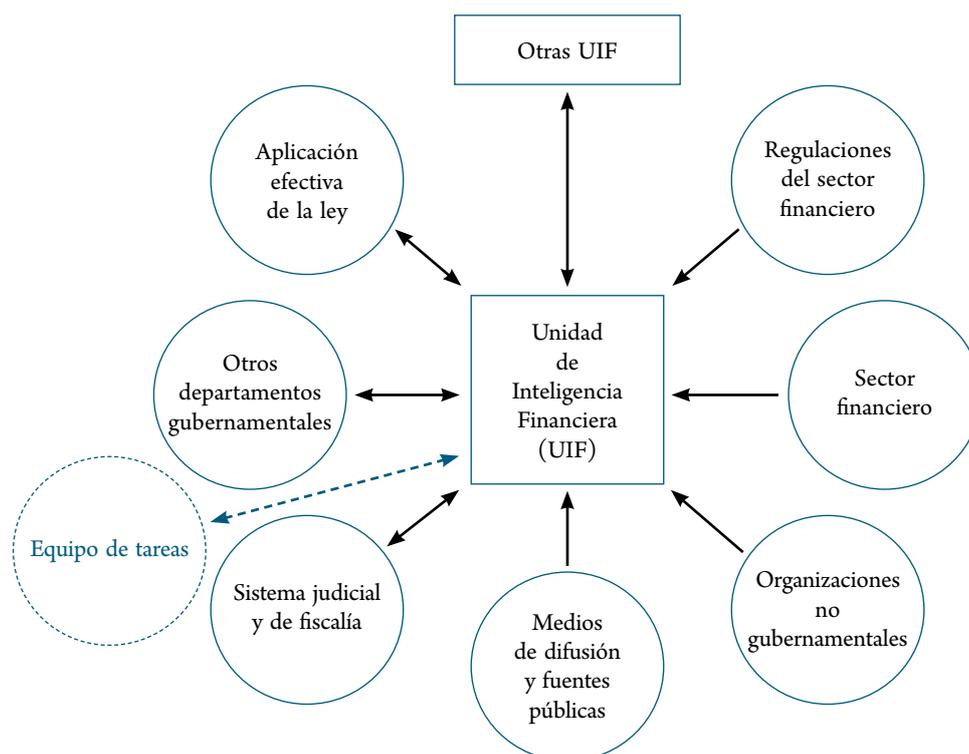
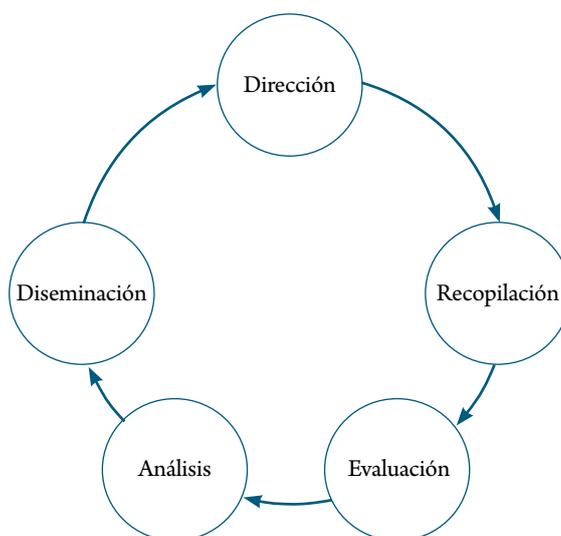


Figura V. Ciclo de las tareas de inteligencia



Fuente: Banco Mundial. *Combating money laundering and the financing of terrorism: a comprehensive training guide*. Workbook Part 4: Building an Effective Financial Intelligence Unit, pág. 6.



Herramienta II.13 Recopilación de información de inteligencia

- ¿Existen marcos legislativos u otros marcos (escritos) sobre la obtención, almacenamiento, análisis y difusión de información o inteligencia criminal cuya finalidad sea la aplicación efectiva de las leyes contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué está permitido en los marcos jurídicos y leyes actualmente vigentes? ¿Cuáles son las restricciones y limitaciones?
- ¿Quién recopila la información? ¿De qué manera se hace?
- ¿Quién supervisa la forma en la cual se reúne, maneja e intercambia la información?
- ¿Dónde y cómo se almacena la información de inteligencia? ¿Se utilizan bases de datos específicas nacionales o regionales y herramientas de análisis? ¿Se registra la información manualmente o electrónicamente?
- ¿Cómo se recupera, analiza y difunde la información?
- ¿Se alienta a los funcionarios a reunir información, redactar informes y archivarlos en una ubicación central? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Se permite o exige a los organismos que intercambien inteligencia con otros países?

3.2 Técnicas de trabajo encubierto

En la investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, que a menudo son sofisticados y frecuentemente abarcan una gran cantidad de elementos del delito, las técnicas de investigación encubierta pueden resultar extremadamente útiles y, en algunos casos, pueden ser el único método

de investigación. Estas técnicas pueden incluir, por ejemplo, la entrega vigilada de material vegetal o animal, la utilización de identidades de empresas falsas, o la utilización de vigilancia técnica, fotográfica y de video. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional también alienta, en la medida en que lo permita el derecho interno de cada país y dentro de sus posibilidades, el uso adecuado de técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole, y las operaciones encubiertas por parte de sus autoridades competentes, a fin de combatir eficazmente la delincuencia organizada y la corrupción¹⁶⁵. Además, en 2006, se estableció el Grupo de examen de la cooperación internacional, como un nuevo proceso de vigilancia aprobado por el Grupo de Acción Financiera, para identificar, examinar e interactuar con jurisdicciones vulnerables que fracasan en sus intentos de implementar sistemas financieros antiblanqueo de dinero y antifinanciamiento de actividades terroristas eficaces¹⁶⁶.

La vigilancia rutinaria de la Internet es un método adicional y emergente para descubrir delitos contra la vida silvestre y los bosques, que generalmente comprende un examen de los anuncios en línea sobre fauna y flora silvestres, que incluya partes y derivados de animales y plantas. La vigilancia a través de la Internet ha demostrado que los sitios en línea son frecuentemente utilizados para vender o buscar contrabando que no está legalmente disponible de otras formas. A menudo, requiere el examen de sitios Web populares, en los cuales individuos privados ofrecen bienes nuevos o usados para la venta o publican anuncios de artículos muy buscados¹⁶⁷.

La vigilancia encubierta es, sin embargo, un método particularmente intrusivo de reunir información. El uso de técnicas de vigilancia encubierta supone el logro de un delicado equilibrio entre el derecho a la privacidad del sospechoso y la necesidad de investigar los delitos graves. Por consiguiente, la mayoría de las jurisdicciones requieren un número de salvaguardias estrictas para prevenir los abusos, incluida la exigencia de que el delito sea grave, que el uso de la técnica sea vital para el caso y que las pruebas esenciales no puedan ser obtenidas por medios menos intrusivos. Es común que exista supervisión judicial o independiente, requisito que recogen las normas internacionales de derechos humanos.



Herramienta II.14 Técnicas de investigación encubierta

- ¿Utilizan los investigadores técnicas de investigación encubierta? En caso afirmativo, ¿cuáles?
- ¿Son conscientes los investigadores de delitos contra la vida silvestre y los bosques de la utilización de técnicas de investigación encubierta, incluidas las siguientes?

Interceptación de las telecomunicaciones, de correos electrónicos y de correo ordinario;

Utilización de dispositivos de escucha, y de rastreo y determinación de la posición;

Equipos de vigilancia móviles, vigilancia fotográfica y vigilancia a través de la obtención de videos;

¹⁶⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 50; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 20. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 241-247.

¹⁶⁶ Grupo de Acción Financiera, *Financial Action Task Force Annual Report 2008-2009* (2009), pág. 25.

¹⁶⁷ Erika Alacs y Arthur Georges, "Wildlife across our borders", págs. 147-151.

Utilización de identidades falsas de personas y de empresas;
 Inspección encubierta de locales, cartas, paquetes, contenedores y vehículos;
 Compra simulada o compra de prueba de un artículo;
 Vigilancia por la Internet;
 Comisión simulada de un delito de corrupción o “test de integridad”;
 Vigilancia encubierta en tiempo real de transacciones financieras; e
 Infiltración encubierta en redes a través de operativos en los cuales los investigadores se hacen pasar por delincuentes o compradores.

- ¿Se permite a los investigadores utilizar esos métodos?
- ¿Cuáles son los requisitos para la utilización de técnicas de investigación encubierta? ¿Requiere el empleo de esas técnicas autorización judicial o de otra fuente independiente? ¿Cuáles son los límites y condiciones respecto de órdenes para vigilancia encubierta?
- ¿Realizan los investigadores operaciones de “compra” encubiertas en las cuales se hacen pasar por delincuentes? En caso afirmativo, ¿cómo y con qué frecuencia se recurre a esa técnica? ¿En qué tipos de casos se permite? ¿Existe el concepto jurídico de “inducción al delito” por parte de la policía?
- ¿Existe capacitación sobre la utilización de técnicas encubiertas? ¿Existen directrices para el empleo de funcionarios encubiertos (por ejemplo, directrices relativas al comité encubierto de la Oficina Federal de Investigaciones)? En caso afirmativo, ¿son públicas esas directrices?

Cuando las autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley detectan o reúnen físicamente inteligencia sobre vida silvestre o productos forestales que están siendo objeto de contrabando, es razonable que su primera reacción sea interceptar e incautar el cargamento en cuestión a fin de asegurar que el contrabando no ingrese en el comercio. Sin embargo, en el caso del tráfico transfronterizo, esta acción podría frustrar la identificación de los sospechosos y, ciertamente, haría más dificultosa la obtención de pruebas suficientes para iniciar acciones judiciales contra ellos y sus cómplices¹⁶⁸.

La entrega vigilada es una técnica de investigación encubierta utilizada por los encargados de la aplicación efectiva de la ley para rastrear la ruta de una mercancía a fin de identificar a las personas relacionadas con actividades delictivas y reunir pruebas en su contra. Este método ha sido ampliamente empleado en relación con el narcotráfico, pero puede utilizarse igualmente en el caso de los delitos contra la vida silvestre y los bosques¹⁶⁹. En algunos países, la legislación cubre el uso o la prohibición de entregas vigiladas, si bien puede no estar específicamente relacionada con los delitos contra la vida silvestre y los bosques¹⁷⁰. También puede ser posible obtener el acuerdo de las autoridades de las fiscalías para utilizar estas técnicas. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional también alienta, dentro de las posibilidades de cada país y en las condiciones prescritas por su derecho interno, el adecuado recurso a la entrega vigilada por las autoridades competentes con el objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada y la corrupción¹⁷¹.

¹⁶⁸ INTERPOL y Secretaría de la CITES, *Controlled Deliveries: A Technique for Investigating Wildlife Crime* (Lyon, Francia, y Ginebra, 2007), pág. 7.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pág. 5.

¹⁷⁰ *Ibid.*, págs. 10-11.

¹⁷¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 50; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 20. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 241-247.

Al igual que en el caso de otras técnicas de investigación encubierta, se requieren responsabilidades particulares de los organismos que participan en operaciones de entrega vigilada. Estas responsabilidades difieren según la etapa en la cual el organismo participa. Por ejemplo, una operación de entrega vigilada puede haber sido aprobada o autorizada por un funcionario de un determinado rango o la aprobación puede haber sido solicitada en primer lugar a un fiscal o un juez¹⁷². Las entregas vigiladas requieren de una cuidadosa coordinación y cooperación, particularmente cuando participan varios organismos y países.

El Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre está implementando un proyecto titulado “Establecimiento de unidades nacionales de entregas vigiladas” en más de 20 países, con apoyo financiero del Programa sobre los Bosques del Banco Mundial (PROFOR). Las actividades incluyen un taller, operaciones experimentales de entrega vigilada y el establecimiento de unidades nacionales de entregas vigiladas en los países. Los beneficios derivados y las repercusiones en cada país en términos de todas las demás formas de tráfico y delincuencia organizada también podrían ser importantes. Las experiencias obtenidas a través del proyecto se replicarán en el futuro en una red mundial de entregas vigiladas.



Herramienta II.15 Entrega vigilada

- ¿Existe una base jurídica para realizar entregas vigiladas? En caso afirmativo, ¿es ésta una ley específica de investigaciones sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Están los investigadores de vida silvestre y bosques facultados por la legislación nacional para realizar entregas vigiladas?
- ¿Han llevado a cabo los investigadores entregas vigiladas?
- En ausencia de una base jurídica, ¿es posible realizar operaciones de entrega vigilada con el acuerdo de las autoridades de las fiscalías?
- ¿Permiten la legislación o las reglamentaciones nacionales substituir el contrabando detectado antes de que se realice una entrega vigilada concreta? En caso afirmativo, ¿pueden aceptarse los registros como prueba en el proceso judicial?
- ¿Qué organismo debe asumir el liderazgo en materia de entregas vigiladas?
- ¿Cuáles son los requisitos previos para la utilización de entregas vigiladas? ¿Se necesita autorización de una fuente judicial o de alguna otra fuente independiente? ¿Cuáles son los límites y condiciones para obtener órdenes para entregas vigiladas?
- ¿Se han desarrollado procedimientos operativos estándar para apoyar entregas vigiladas expeditas y eficaces?

3.3 Informantes

La información provista por informantes puede ser vital —y a veces puede ser la única manera— para prevenir o resolver un delito. El reclutamiento y la gestión de informantes pueden resultar marcadamente más efectivos en función de los recursos y los costos en comparación con otros métodos de investigación encubierta. En efecto, la CITES alienta el desarrollo de una red de

¹⁷² INTERPOL y Secretaría de la CITES, *Controlled Deliveries*, pág. 11.

informantes. Esto puede facilitarse a través de planes de recompensas y líneas directas de información confidencial para permitir el suministro de información¹⁷³.

No obstante, muchos informantes son delincuentes que pueden obrar en respuesta a motivaciones muy variadas cuando proveen información y, en consecuencia, la cuestión requiere un trato cuidadoso. Por ello, es importante examinar los sistemas empleados para utilizar, gestionar y supervisar a los informantes, y los pagos que se les hacen.



Herramienta II.16 Informantes

- ¿En qué medida utilizan las autoridades informantes en la investigación de delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Cómo se gestiona la labor de los informantes? En particular, ¿qué procedimientos existen para contactar informantes y registrar información?
- ¿Están capacitados los investigadores para la gestión de informantes?
- ¿Se protege la identidad de los informantes en todo el sistema de la justicia penal? En caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿Qué sistemas existen para gestionar el pago a informantes? ¿Están sujetos esos pagos a auditorías externas por otros organismos del gobierno?
- ¿Cuáles son las reglas respecto de los pagos a informantes? Por ejemplo, ¿quién autoriza el pago? ¿Cómo se determina el monto (retribución o porcentaje)? ¿Cómo se realizan los pagos? ¿Qué procedimientos de auditoría se utilizan? ¿Existe alguna relación entre los pagos a informantes y las recompensas a informantes?
- ¿Establecen las reglas, los procedimientos y las directrices de supervisión alguna diferencia entre la gestión de testigos y de informantes, y cómo cooperar con ellos?
- ¿Existen procedimientos operativos estándar sobre la gestión de informantes?

3.4 Patrullas y puntos de control

Los hábitats de bosques y vida silvestre son a menudo áreas remotas, vastas e inaccesibles que son difíciles, si no imposibles, de patrullar de manera regular y exhaustiva. Los funcionarios forestales, guardias de vida silvestre, guardaparques, oficiales de policía y otros funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley tienen, por lo general, capacidad para patrullar sólo pequeñas áreas y, como resultado, rara vez observan los delitos contra la vida silvestre y los bosques durante su ejecución ni logran ser los primeros en observar las pruebas de la actividad delictiva en esas áreas.

La gestión de riesgo y las patrullas sistemáticas con rutas establecidas para optimizar la cobertura de esas áreas son métodos básicos para mejorar la detección y recopilación de inteligencia. Además, el establecimiento de puntos de control a lo largo de los principales caminos, ríos, rutas comerciales y cruces, y en puertos marítimos, aeropuertos y sitios de entrada clave a parques nacionales y otras áreas protegidas, puede también contribuir a detectar y prevenir los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

¹⁷³ CITES, Resolución Conf. 12.5 (Rev. CoP15), anexo 3.



Herramienta II.17 Patrullas y puntos de control

- ¿Cómo se patrullan los hábitats de vida silvestre y bosques? ¿Con qué frecuencia?
- ¿Quién patrulla esas áreas (funcionarios forestales, guardias de vida silvestre, la policía u otros)?
- ¿Qué sistema es utilizado para determinar las rutas y la frecuencia de patrullaje?
- ¿Existen puntos de control específicos a lo largo de las principales rutas comerciales, caminos, ríos, puertos, sitios naturales u otros?
- ¿Qué dotación de personal se asigna a esos puntos de control y qué inspecciones se realizan en los mismos?

3.5 Investigaciones proactivas

Las investigaciones proactivas buscan identificar amenazas graves o nuevas de potenciales delitos para reducir el perjuicio que pueden causar, en lugar de responder al delito una vez que ha sido cometido. También se utiliza este método en respuesta a las actividades de inteligencia relacionadas con actividades delictivas en curso. En tales casos, las metodologías del investigador siguen siendo las mismas, pero los delitos a los que se aplican se detectan mediante la investigación y obtención de información de inteligencia. Las investigaciones proactivas son particularmente útiles en la lucha contra la delincuencia organizada y pueden ser de gran ayuda en la disminución de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta II.18 Investigaciones proactivas

- ¿Pueden actuar los investigadores de vida silvestre y bosques (individualmente o en equipos) para investigar objetivos, individuos o grupos identificados previamente, en lugar de hacerlo como respuesta a denuncias de delitos?
- ¿Utilizan los investigadores la preparación y el análisis de perfiles para preparar una causa contra un objetivo? En caso afirmativo, ¿cómo se eligen los objetivos?
- ¿Existe una dependencia o unidad de inteligencia criminal que reúna, coteje y analice información relacionada con los delitos contra la vida silvestre y los bosques y los delincuentes?
- ¿Existen solicitudes escritas de que todas las investigaciones y procesos judiciales se ajusten adecuadamente a derecho y se basen en pruebas obtenidas legalmente?

4. Facultades de aplicación efectiva de la ley

Para que la aplicación efectiva de las leyes sea relevante, los investigadores de delitos contra la vida silvestre y los bosques, así como la policía, la aduana y otros organismos, necesitan tener facultades que les permitan efectuar registros de personas y locales, entrevistar a testigos y sospechosos, ingresar

a domicilios, incautar bienes y realizar detenciones¹⁷⁴. En algunos países, los departamentos de vida silvestre y bosques no tienen atribuciones para la aplicación efectiva de la ley ambiental mediante métodos coercitivos y dependen de la policía para la realización de las intervenciones coercitivas que se requieran. En otros países, los funcionarios de vida silvestre y bosques encargados de la aplicación efectiva de la ley son funcionarios judiciales con facultades legales para llevar a cabo investigaciones, portar armas de fuego, realizar detenciones y notificar y ejecutar órdenes judiciales¹⁷⁵. Dado que esas atribuciones son intrusivas y pueden violar los derechos de otras personas, deben estar limitadas y supervisadas para prevenir el abuso de autoridad y las violaciones innecesarias de los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos.

Las herramientas de investigación relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y los bosques se presentan en las siguientes secciones. Los datos y otra información de evaluación del desempeño sobre el número de investigaciones, detenciones, incautaciones y otras diligencias se examinan con mayor detalle en la parte V de esta publicación.

4.1 Fuentes de las facultades de aplicación efectiva de la ley

Las funciones, las facultades y los procedimientos de la policía suelen estar establecidos y limitados por leyes. En general, las autoridades policiales establecidas por ley tienen facultades más amplias que se superponen, a veces, con las previstas en la legislación de aplicación efectiva aplicable a otros organismos o, en otras ocasiones, pueden reforzarlas. La legislación respectiva puede incluir una ley de competencias y responsabilidades policiales, el código de procedimiento penal o el código penal. Las facultades policiales específicas habitualmente comprenden elementos organizacionales, así como otras atribuciones relevantes de una fuerza policial, particularmente en el ámbito del orden público. Es probable que las competencias policiales relativas a la investigación del delito estén contenidas en el código nacional de procedimiento penal¹⁷⁶.

Aun en las jurisdicciones en las cuales se ha sancionado legislación policial general o codificada, esas normas no son, por lo general, la única fuente de facultades de aplicación efectiva de la ley. Continuamente se sancionan nuevas normas en respuesta a asuntos emergentes (tales como los delitos relacionados con el ambiente o con la delincuencia organizada) que, a menudo, otorgan facultades adicionales o ampliadas a los encargados de la aplicación efectiva de la ley, a fin de asistirlos en abordar esas cuestiones o en clarificar sus roles¹⁷⁷.

Si otros organismos y unidades especializadas, tales como las unidades de aplicación efectiva, los departamentos forestales, la aduana, los organismos relacionados con el delito grave y otros, participan en la investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, sus facultades de investigación están establecidas de igual forma en las leyes pertinentes, relativas a la vida silvestre, los bosques o la aduana.

El control y la gestión del movimiento de todos los bienes, medios de transporte y personas y su equipaje a través de las fronteras internacionales son generalmente atribución de la aduana. En su carácter de organismo gubernamental, la aduana tiene atribuciones emanadas de la legislación para la aplicación efectiva de las reglamentaciones de otros organismos cuando se requiere despacho

¹⁷⁴ Cf. Secretaría de la CITES, *Model Law on International Trade*, pág. 4.

¹⁷⁵ Kevin Tomkins, "Police law enforcement and the environment", págs. 294-299.

¹⁷⁶ UNODC, "Investigación del delito", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹⁷⁷ Nigel Stobbs, "Police power and duties", en *Policing in Context*, Roderic Broadhurst y Sara E. Davies, eds. (Melbourne, Oxford University Press, 2009), págs. 69-76.

aduanero de los bienes que se exportan o importan. Con sus atribuciones de investigar y recuperar bienes exportados e importados ilícitamente, los organismos aduaneros pueden ser muy importantes en las investigaciones de delitos contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta II.19 Fuentes de las facultades de aplicación efectiva de la ley

- ¿Existe legislación que faculta a un organismo a investigar delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Se encuentran las atribuciones de aplicación efectiva de la ley establecidas en estatutos o legislación sobre vida silvestre y bosques, leyes aduaneras u otra legislación especial, o están previstas en leyes generales de procedimiento penal o en una ley de policía?
- ¿Qué leyes, reglas o reglamentaciones rigen las atribuciones y la conducta de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley?
- ¿Cuándo fueron actualizadas por última vez las leyes pertinentes?
- ¿Quién supervisa la aplicación apropiada de las atribuciones conferidas a los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley?
- ¿Existen diferencias en las reglas o procedimientos de obtención de pruebas cuando se aplica la legislación relativa al blanqueo de dinero?

4.2 Tipos de facultades de investigación

En algunos casos, los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley dependen de atribuciones coercitivas para exigir el cumplimiento de las leyes respectivas sobre vida silvestre y bosques. En esos casos, las facultades de aplicación efectiva de los funcionarios deberían estar claramente especificadas. Las principales facultades tradicionalmente ejercidas por los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley en relación con la investigación de delitos incluyen la requisa y confiscación o incautación de bienes, la detención e interrogatorio y operaciones encubiertas (tales como la vigilancia, la entrega vigilada y otras operaciones). En algunos casos, se han creado facultades especiales de investigación para investigar delitos contra la vida silvestre y los bosques¹⁷⁸.



Herramienta II.20 Tipos de facultades de investigación

- ¿Están los organismos encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques autorizados a llevar a cabo las siguientes actividades?

Impedir el paso, interrogar, inspeccionar y hacer registros de bienes, personas, locales y medios de transporte en busca de pruebas;

¹⁷⁸ Cf. Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", pág. 102.

Reunir información sobre personas, lugares, medios de transporte, etc., si se sospecha que están relacionados con delitos contra la vida silvestre y los bosques;

Detener a un sospechoso;

Secuestrar bienes;

Secuestrar naves, vehículos, aeronaves y otros medios y equipamiento utilizado para transportar vida silvestre o productos forestales;

Investigar delitos contra la vida silvestre y los bosques; y

Portar armas de fuego u otras armas.

- ¿Son suficientes esas atribuciones para prevenir o desbaratar el delito contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Se considera un delito la obstrucción de la labor de los funcionarios de los sectores de vida silvestre y bosques?
- ¿Qué elementos son admisibles como prueba y cuál es el procedimiento para que esas pruebas sean admitidas (por ejemplo, fotografías, sumarios, pruebas informáticas, pruebas y mapeos de ADN)?

4.3 Ejercicio de las facultades, y “controles y contrapesos”

Prácticamente todas las atribuciones de aplicación efectiva de la ley son materia para la discrecionalidad. Mientras que la mayoría de las atribuciones policiales válidas son establecidas por ley, es raro que la ley establezca que debe ejercerse una determinada atribución. La decisión sobre ejercer o no cierta atribución, así como los factores que influyen sobre la discrecionalidad, son asuntos importantes para comprender cómo la aplicación efectiva de la ley afecta a las personas y a las comunidades¹⁷⁹. Se ha señalado lo siguiente:

La comprensión de la naturaleza y los límites de determinadas atribuciones [de aplicación efectiva de la ley] es obviamente necesaria si la policía ha de actuar de manera justa, eficaz y conforme a derecho. Un ejercicio inapropiado o ilegal de las atribuciones puede resultar en la condena de personas inocentes, la absolución de personas que de hecho han cometido delitos, y el desgaste de la confianza pública en la administración de justicia. La eficacia de los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley en sociedades que están regidas por el estado de derecho depende en gran medida del grado de confianza de esas sociedades en aquellos encargados de la aplicación efectiva de la ley. La intersección de la confianza pública y el ejercicio legal de las atribuciones es de este modo particularmente importante para la existencia de una comunidad estable¹⁸⁰.

Las leyes relevantes generalmente incluyen una serie de controles y contrapesos de procedimiento que son inherentes al otorgamiento de una determinada atribución. De hecho, rara vez se otorga a los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley una facultad que no tenga ciertas limitaciones y lineamientos expresos¹⁸¹.

¹⁷⁹ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales” e “Integridad y responsabilidad de la policía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*; Mark Findlay, *Introducing Policing: Challenges for Police and Australian Communities* (Melbourne, Oxford University Press, 2004), págs. 70-85; Nigel Stobbs, “Police power and duties”, págs. 69-76.

¹⁸⁰ Nigel Stobbs, “Police power and duties”, págs. 69-70.

¹⁸¹ *Ibíd.*, págs. 69-80.



Herramienta II.21 Ejercicio de las atribuciones de aplicación efectiva de la ley

- ¿Define la ley los motivos y el umbral para el ejercicio de poderes coercitivos (por ejemplo, el concepto de “motivo razonable”, “creencia razonable” o “causa probable”)?
- ¿Se limita el ejercicio de los poderes policiales al uso de la mínima fuerza razonable (u otro concepto similar), de forma que los agentes sólo deban aplicar el nivel mínimo de fuerza necesario para cumplir un propósito legal?
- ¿Qué acciones de aplicación efectiva de la ley requieren la emisión de una orden judicial? ¿Quién emite esas órdenes?
- ¿Qué otras limitaciones expresas o implícitas para el ejercicio de las atribuciones de aplicación efectiva de la ley existen?
- ¿Qué registros es necesario realizar respecto a la utilización de las facultades de aplicación efectiva?

4.4 Instalaciones y equipamiento

Las facultades y responsabilidades asignadas a los organismos gubernamentales en las áreas de vida silvestre y bosques a menudo guardan escasa relación con su capacidad de cumplir con estas últimas. Los investigadores de delitos contra la vida silvestre y los bosques requieren de ciertas instalaciones básicas y también pueden necesitar equipamiento especial para llevar a cabo sus tareas. Estos requerimientos pueden incluir necesidades elementales (como oficinas, material de oficina, medios de transporte, acceso a vehículos a motor y esposas) o equipamiento más sofisticado (como computadores, radios para comunicación, equipamiento para procedimientos forenses, laboratorios y armas de fuego). Los investigadores también pueden requerir fondos para llevar a cabo sus funciones diarias, así como las operaciones especializadas¹⁸².

La infraestructura y el equipamiento que están disponibles o que se necesitan varían ampliamente entre jurisdicciones y organismos. La evaluación de necesidades debería tomar en cuenta el rol, la capacitación y la antigüedad de los funcionarios investigadores y sus unidades. La disponibilidad de instalaciones y equipamiento también depende de las condiciones socioeconómicas, los recursos disponibles y el acceso a ayuda financiera y asistencia técnica.



Herramienta II.22 Instalaciones y equipamiento

- ¿Cuáles son las instalaciones físicas de las unidades pertinentes? ¿Dónde están ubicadas? ¿Son los edificios estructuralmente sólidos?
- ¿Existe una fuente permanente y segura de electricidad? ¿Existe un generador de reserva que funcione?
- ¿Es adecuado el equipamiento de las oficinas (muebles, artículos de oficina, fotocopiadoras, etc.)?

¹⁸² UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Tiene el público acceso a esas oficinas?
- ¿Está el supervisor o administrador de la unidad ubicado en las instalaciones o cerca de ellas? Si los fiscales lideran la investigación, ¿dónde están ubicados? ¿Tienen fácil acceso a los investigadores?
- ¿Qué tecnología de comunicación y de procesamiento de textos está disponible (como computadores, Internet, teléfonos, teléfonos celulares, transmisores-receptores portátiles y equipos de fax)?
- ¿Pueden ser almacenados los bienes incautados u otros bienes de manera segura?
- Además de la aduana, la policía u otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, ¿quién asiste en la manipulación y el almacenamiento de la fauna y la flora decomisada (viva o muerta)?
- ¿Reciben los funcionarios en la línea del frente fondos, equipamiento y capacitación adecuados, y están suficientemente equipados y capacitados en el uso del equipamiento?
- ¿Tienen los funcionarios acceso a equipo de protección personal como bastones, esposas, armas Taser, armas de fuego u otras armas? ¿Son otorgados y almacenados de manera segura?
- ¿Tienen los investigadores acceso a vehículos, botes u otros medios de transporte? ¿Cuántos vehículos o botes están disponibles? ¿Están marcados o no lo están? ¿Están blindados? ¿Hay suficiente combustible disponible?
- ¿Existen otras demandas no operativas sobre esos recursos (tales como vehículos compartidos)?
- ¿Qué disposiciones de mantenimiento y provisión de repuestos para el equipamiento están vigentes?

5. Procedimientos y técnicas de investigación

La investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y la conducción de las investigaciones pueden ser complejos y requerir de una variedad de métodos y enfoques. Las siguientes secciones presentan algunos de los elementos centrales de los procedimientos y técnicas de investigación; la lista, sin embargo, no es de ninguna manera exhaustiva.

5.1 Denuncia de delitos

La denuncia inicial de un delito y las medidas adoptadas inmediatamente después se consideran de extrema importancia. La comisión de un delito relacionado con la vida silvestre y los bosques puede llegar a conocimiento de la policía u otra unidad encargada de la aplicación efectiva de la ley por distintos caminos. Por ejemplo, puede ser denunciado por las víctimas o los testigos, puede ser remitido por otro organismo, o puede ser descubierto o presenciado durante patrullajes o investigaciones ordinarias. El hecho de que varios organismos tengan alguna responsabilidad en relación con las áreas de la vida silvestre y los bosques, unido a que las denuncias pueden demorar un cierto tiempo en llegar a la unidad de investigación pertinente, complica el proceso.

A fin de aumentar el número de denuncias, algunos países han instituido planes de recompensas, a veces denominados “toques de alarma”, como incentivos para que los individuos provean información sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques. Tales sistemas han recibido hasta la fecha un apoyo mixto, ya que muchos críticos sostienen que las recompensas sólo aumentan la cantidad y no la calidad de las denuncias de delitos, y que además crean el peligro de acusaciones falsas¹⁸³.

Algunos países y algunas comunidades locales han establecido “grupos de vigilancia” como una vía alternativa para mejorar y aumentar las denuncias de delitos contra la vida silvestre y los bosques. Esos sistemas, que se basan en los planes de vigilancia vecinal que operan en muchos países, son herramientas para que una comunidad lleve a cabo un trabajo conjunto a fin de reducir el delito y aumentar la seguridad de la comunidad. Por medio de ellos se alienta a los residentes y a los comercios a unirse en pequeños grupos informales con el propósito de mejorar la seguridad de sus áreas locales, creando un sentimiento de responsabilidad entre los individuos, vecinos y comunidades para prevenir, denunciar y reducir los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

Como en el caso de otros delitos, es esencial que las denuncias referidas a delitos contra la vida silvestre y los bosques sean registradas de manera exacta y exhaustiva. Con este fin, la CITES ha desarrollado un formulario de informe preliminar que deberá ser utilizado para denunciar incidentes de delito contra la vida silvestre y los bosques, comercio ilícito, caza furtiva de especies amenazadas o inteligencia significativa¹⁸⁴.

No bien se denuncia un delito contra la vida silvestre y los bosques, un supervisor debe examinar la acusación junto con cualquier hecho que la corrobore y asignar, luego, recursos suficientes y apropiados para atenderla. Esta decisión puede resultar más difícil cuando existen prioridades en pugna y sólo se cuenta con recursos limitados para ocuparse de ellas¹⁸⁵.



Herramienta II.23 Denuncia de delitos

- ¿Cómo llegan a conocimiento de las autoridades los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Está disponible al público la información de contacto (números de teléfono, números de fax y direcciones de correo electrónico) para denunciar delitos?
- ¿Qué pasos se toman cuando se denuncia un delito contra la vida silvestre y los bosques? ¿Quién es responsable de dejar constancia? ¿Existen procedimientos para procesar esas denuncias?
- ¿Cómo y dónde se deja constancia de las denuncias? ¿Se deja constancia por escrito o en un computador? ¿Cómo son almacenadas y archivadas las denuncias?
- ¿Hay un formulario estándar para dejar constancia de la denuncia inicial de un delito? En caso afirmativo, ¿incluye ese formulario información sobre fecha, especie involucrada, tipo de incidente o delito, y sospechoso?
- ¿Cómo se deciden y dirigen las medidas inmediatas que han de tomarse? ¿Quién debe ser notificado del delito?

¹⁸³ Arnoldo Contreras-Hermosilla, “Law compliance in the forest sector”, pág. 22; Jonathan P. Kazmar, “The international illegal plant and wildlife trade”, págs. 105-127.

¹⁸⁴ CITES, Resolución Conf. 12.5 (Rev. CoP15), anexo 1.

¹⁸⁵ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Se mantiene a la persona que denunció el delito al tanto de los avances de la investigación?
- ¿Existen planes de recompensas para las personas que denuncian delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existen “grupos de policía” locales compuestos por individuos y empresarios que colaboran para prevenir, denunciar y reducir los delitos contra la vida silvestre y los bosques?

5.2 Obtención de información y pruebas

El resultado de una causa penal dependerá de la calidad y el peso de la prueba. La decisión respecto de qué información o qué material debe ser obtenido o registrado debe ser tomada por personas competentes en materia de obtención de pruebas. Esto asegurará que ninguna prueba sea comprometida o perdida en la escena del delito, poniendo en peligro las investigaciones adicionales y la elevación a juicio. De la misma manera, es importante que las pruebas sean recopiladas y registradas exhaustiva y sistemáticamente.

Las normas de admisibilidad de la prueba adoptadas por un sistema de justicia pueden impedir que el juez del hecho tenga en cuenta ciertos tipos de información por ser perjudicial a los intereses del imputado (y su tendencia a influir negativamente al juez del hecho que evalúa las pruebas), lo cual anula su utilidad (valor probatorio). Otros tipos de pruebas, tales como testimonios de referencia o “de oídas”, pueden ser excluidos porque algunos sistemas los consideran intrínsecamente poco confiables¹⁸⁶.



Herramienta II.24 Obtención de información y pruebas

- ¿Están los funcionarios relevantes encargados de la aplicación efectiva de la ley (no sólo los oficiales de policía y los investigadores) capacitados en los procedimientos de obtención de la prueba? ¿Están capacitados para saber qué buscar y cómo proteger la prueba?
- Para los casos más importantes, ¿se designa a un funcionario para asegurar la continuidad y preservar la integridad de los elementos de prueba reunidos y los presentados ante los tribunales?
- ¿Se registra el curso de una investigación electrónicamente o en papel? ¿Quién mantiene esos registros? ¿Se actualizan periódicamente?

¹⁸⁶ *Ibíd.*

5.3 Trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques

En el trabajo en la escena del delito contra la vida silvestre y los bosques, como en otras formas de tareas en materia forense, es vital que los investigadores actúen de manera minuciosa, que se mantengan registros detallados y que se preserve una cadena de custodia (la continuidad de la prueba) apropiada para cada elemento de prueba. La cadena de custodia minimiza las probabilidades de pérdida, contaminación o sustitución de materiales, y ayuda a probar el origen y la autenticidad de los especímenes o de las pruebas materiales.

El trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques requiere una adecuada preparación para la preservación rápida de la misma. Requiere equipamiento especial, que va desde vestimenta de protección hasta contenedores para especímenes, así como personal familiarizado con la manipulación de escenas del delito y el mantenimiento de registros. Para complicar aún más el trabajo, muchos de los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques ocurren en lugares alejados de los centros urbanos, donde tienen generalmente su sede los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y donde es posible encontrar laboratorios y pericia científica¹⁸⁷.



Herramienta II.25 Trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques

- ¿Existen leyes o procedimientos operativos especiales para el trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existe personal especializado para el control de la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques?
- ¿Es consciente todo el personal de la importancia de asegurar y preservar la escena del delito a fin de facilitar un exhaustivo examen de la misma?
- ¿Está entrenado adecuadamente el personal relevante para delimitar la escena del delito, reunir pruebas forenses, mantener registros, reunir datos electrónicos, utilizar los elementos del equipamiento, obtener fotografías, etc.?
- ¿Tiene conciencia el personal relevante de los problemas de una posible contaminación cruzada? ¿Sabe cómo guardar, rotular y documentar los elementos de prueba y las pruebas materiales?

5.4 Identificación de sospechosos

Todo el proceso de investigación tiene por objeto identificar al autor de un delito, y la causa se verá significativamente fortalecida cuanto más sólidas sean las pruebas de identificación. Sin embargo, los procedimientos que permiten descubrir la identidad de un sospechoso deben someterse a estrictos controles para prevenir errores judiciales. Los procedimientos deficientes de identificación pueden conducir a sesgos inaceptables y a que la totalidad de las pruebas sean declaradas inadmisibles¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Véase, además, John E. Cooper, Margaret E. Cooper y Paul Budgen, “Wildlife crime scene investigation”, págs. 1-6.

¹⁸⁸ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.



Herramienta II.26 Identificación de sospechosos

- ¿Qué leyes y procedimientos existen para permitir y facilitar la identificación de sospechosos? ¿Existen procedimientos especiales para los autores de delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Tienen los investigadores los medios para tomar muestras de ADN de los sospechosos de un delito con fines de identificación?
- ¿Tienen los investigadores libros, archivos o bases de datos con fotografías, huellas dactilares u otra información biométrica de delincuentes conocidos? ¿Cómo se almacena y organiza esa información? ¿Es actualizada periódicamente?
- ¿Tienen los investigadores acceso a instalaciones y equipamiento de identificación, tales como “salas de identificación”?

5.5 Entrevistas

Las entrevistas son la piedra angular de cualquier investigación, y se ha advertido que se carece de esa técnica en las investigaciones sobre vida silvestre y bosques. Por esta razón, la Secretaría de la CITES, la INTERPOL y la OMA han publicado una guía de entrevistas para los investigadores de delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques, cuyo objetivo es asistirlos cuando interrogan a contrabandistas.

Existen dos tipos básicos de entrevistas realizadas por los investigadores: entrevistas a víctimas y testigos y entrevistas a sospechosos. Los investigadores a menudo registran los recuerdos de un testigo o víctima (asumiendo que son cooperativos). Los sospechosos, por otra parte, generalmente tratan de evitar el dar respuestas sinceras a las preguntas de los investigadores y esas entrevistas son, por lo tanto, más contenciosas y pueden requerir técnicas que impliquen mayor habilidad¹⁸⁹.

El derecho y los estándares internacionales, junto con numerosas leyes nacionales, limitan la utilización de técnicas de entrevista coercitivas y prohíben estrictamente la utilización de la tortura. Por lo tanto, es importante que los investigadores comprendan claramente los límites de las técnicas de entrevista permitidas.



Herramienta II.27 Entrevistas

- ¿Reciben los investigadores de los delitos contra la vida silvestre y los bosques capacitación en técnicas para realizar entrevistas? En caso afirmativo, ¿en qué consiste la capacitación?
- ¿Son grabadas las entrevistas a las personas, testigos y sospechosos afectados? En caso afirmativo, ¿dónde y cuándo?
- ¿Cuáles son las reglas para entrevistar testigos? ¿Informa el entrevistador a los testigos sobre su derecho de no inculparse durante la entrevista? ¿Tiene el testigo derecho a tener un abogado presente durante la entrevista?

¹⁸⁹ Véase también UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Quién transcribe las declaraciones de los testigos? ¿Tienen los testigos oportunidad de leer sus declaraciones y certificar que en cada página se reflejan con exactitud?
- ¿Existen directrices o códigos para entrevistar sospechosos? ¿Reflejan esas directrices los estándares internacionales?
- ¿Tienen los sospechosos el derecho a negarse a responder preguntas? ¿Existe protección del derecho de no inculparse? ¿Tienen los sospechosos el derecho a tener un abogado presente durante las entrevistas? ¿Se informa a los sospechosos de ese derecho?
- ¿Tienen los investigadores conciencia del riesgo de entrevistar a personas vulnerables? ¿Existen disposiciones especiales para tales personas?
- ¿Adhieren los investigadores a los estándares internacionales (y nacionales), o existe evidencia de que se aplican técnicas de entrevista inapropiadas o tortura?

5.6 Protección de testigos y víctimas

Muchos testigos y víctimas de delitos contra la vida silvestre y los bosques tienen temor de ser objeto de intimidación y represalia si cooperan con los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley o prestan testimonio ante un tribunal de justicia. Esos temores son particularmente agudos cuando existe una relación estrecha entre el testigo y el delincuente (por ejemplo, el testigo es un empleado del acusado), o cuando el delincuente es parte de un grupo delictivo organizado. En el caso de víctimas de la corrupción o el abuso de autoridad, el temor a la intimidación está a menudo ligado a la desconfianza hacia los funcionarios de gobierno, los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y el poder judicial.

De allí que sea importante tomar medidas efectivas para proteger la seguridad de las víctimas, los testigos y sus familias. Otra preocupación es asegurar la protección de la privacidad de las víctimas y testigos¹⁹⁰.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional incluye varias disposiciones que requieren a los Estados parte que tomen medidas para proteger a los testigos, asistir y proteger a las víctimas y cooperar con otras autoridades de organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley para ofrecer protección a víctimas y testigos¹⁹¹. Esas disposiciones, sin embargo, se extienden solamente a aquellos delitos que involucran a grupos delictivos organizados y no cubren los delitos generales contra la vida silvestre y los bosques. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contiene disposiciones similares relativas a la protección de las víctimas y testigos de la corrupción¹⁹².

¹⁹⁰ UNODC, “Víctimas y testigos” y “Cooperación internacional”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

¹⁹¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, arts. 24 a 26. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 259-274.

¹⁹² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 32.



Herramienta II.28 Protección de testigos y víctimas

- ¿Se penaliza la intimidación a testigos y víctimas? ¿Se extienden esos delitos a la intimidación de testigos y víctimas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué medidas están disponibles para proteger a los testigos y a las víctimas de delitos contra la vida silvestre y los bosques (tales como órdenes de protección, órdenes de prohibición de contacto, libertad bajo fianza condicionada, protección policial para las víctimas y testigos, y ayuda a la comparecencia)?
- ¿Qué capacidad existe para brindar protección física efectiva a las víctimas y los testigos?
- ¿Qué tipo de protección física está disponible para ofrecer a los testigos? Por ejemplo, ¿permanecen los testigos en las estaciones de policía, o se les ofrece protección o alojamiento seguro en otra parte? ¿Hay protección disponible para oficiales de policía, fiscales y jueces?
- ¿Permite la legislación nacional el uso de métodos alternativos de brindar testimonio?
- ¿Establece la legislación nacional limitaciones a la divulgación de información relativa a la identidad y el paradero de las víctimas y testigos y, en circunstancias excepcionales, la posibilidad de proteger el anonimato de la persona que presta testimonio?

5.7 Investigación forense y de la escena del delito

La utilización de la ciencia y la tecnología es una parte vital de la investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Estos delitos son “esencialmente similares a cualquier otra forma de criminalidad, y el espectro completo de ciencia, pericia técnica y apoyo forense puede potencialmente entrar en juego de una punta a otra de la cadena de comercio ilícito”¹⁹³. El conocimiento del uso de técnicas forenses en los delitos contra la vida silvestre y los bosques también puede tener relevancia en la prevención del delito, ya que puede disuadir a algunos delincuentes potenciales¹⁹⁴. Desafortunadamente, pocos funcionarios encargados de la aplicación efectiva de las leyes de fauna silvestre y bosques en los países en desarrollo tienen acceso a apoyo forense o tienen siquiera conciencia de la existencia de esa posibilidad.

La provisión de servicios forenses es afectada por el marco jurídico vigente e incluye los asuntos relacionados con el ingreso a la escena del delito, la conducción de la investigación, la manipulación, el análisis y la disposición de la prueba y otros¹⁹⁵.

En sentido amplio, para los delitos contra la vida silvestre y los bosques, el uso de técnicas forenses puede dividirse en dos áreas: las técnicas forenses para ayudar en la identificación del origen de especies y las técnicas forenses para establecer un nexo entre los sospechosos o ciertos elementos físicos y un delito.

¹⁹³ John M. Sellar, “Illegal trade”, págs. 11-14.

¹⁹⁴ Rob White y Santina Perrone, *Crime, Criminality and Criminal Justice* (Melbourne, Oxford University Press, 2010), págs. 341-342.

¹⁹⁵ UNODC, “Policing, forensic services and infrastructure”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

El tipo de examen forense empleado en una investigación varía según la naturaleza del supuesto delito. La caza furtiva y la tala ilegal, por ejemplo, pueden ser rastreadas a través del uso de pruebas de ADN en los puntos de origen, tránsito y venta final. La identificación y los estudios morfológicos pueden ser utilizados para determinar a qué especie pertenece un animal determinado en base a los huesos, pelos, plumas, escamas y otros órganos y tejidos. Esto puede ayudar a establecer si una especie protegida ha sido capturada ilegalmente. La microscopía o los análisis elementales pueden ser utilizados, por ejemplo, para identificar marfil. Los estudios patológicos que comprenden el examen de cadáveres, órganos, tejidos y otras muestras de animales muertos pueden ayudar a establecer la causa de la muerte de un animal¹⁹⁶.

La tala ilegal de árboles y otras formas ilegales de desmonte, incluida la tala de árboles protegidos, pueden ser controladas por medio de tecnología satelital. El desmonte y el cumplimiento o la violación de restricciones de tala, por ejemplo, pueden estar sujetos a vigilancia aérea y a través de sensores remotos satelitales¹⁹⁷.

Pueden emplearse diversas técnicas para establecer nexos entre los sospechosos de cometer un delito, los elementos físicos y el delito en sí. Las balas recuperadas de cadáveres de animales pueden ser vinculadas con armas de fuego decomisadas a sospechosos empleando la balística. Las manos, uñas, pelo y ropas de sospechosos pueden contener detritos o sangre de animales o plantas, o residuos de pólvora. Vestigios mínimos de ADN de un sospechoso o sus huellas dactilares pueden encontrarse en o sobre elementos conectados a la escena del delito, con inclusión de animales decomisados. Los vehículos e instalaciones pueden contener restos de materiales de una escena del delito. Los documentos pueden revelar la letra manuscrita de un sospechoso, sus huellas dactilares o su ADN. Los elementos tallados o cortados pueden revelar marcas físicas que pueden vincularse a ciertas herramientas.

A medida que los autores de delitos contra la vida silvestre y los bosques expanden el uso de la tecnología, un área importante del trabajo forense es el examen de esa tecnología, que incluye el análisis de teléfonos celulares, computadores y dispositivos de almacenamiento. Estos aparatos pueden revelar nexos valiosos entre individuos, operaciones financieras e historiales de navegación por la Internet.

Los tipos de exámenes adicionales que pueden llevarse a cabo dependen de la capacidad del científico forense participante y de las instalaciones de laboratorio y equipamiento disponibles. Si, por ejemplo, el laboratorio no cuenta con equipamiento para realizar pruebas de ADN, entonces esas pruebas no serán realizadas. De la misma manera, si el laboratorio no cuenta con personal competente en técnicas de microscopía, por ejemplo, a pesar de contar con el equipamiento necesario, no podrá realizarse en ese caso el examen pertinente¹⁹⁸. Por consiguiente, en aquellos lugares en los cuales los expertos forenses o las instalaciones o el equipamiento forense que se requieren no están disponibles de manera temporaria o permanente, deberían desarrollarse los mecanismos para obtener o conseguir acceso a tal pericia técnica o equipamiento. En algunos países, los laboratorios de las aduanas han comenzado también a apoyar la aplicación efectiva de la ley en la primera línea con sus análisis forenses. Diversas organizaciones, así como el laboratorio forense en materia de vida silvestre que es líder mundial en el tema (dependiente del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos), han ofrecido apoyo científico forense, pero hasta el

¹⁹⁶ Adrian Linacre, "Nature of wildlife crimes", págs. 1-4. Véanse, además, John E. Cooper, Margaret E. Cooper y Paul Budgen, "Wildlife crime scene investigation", págs. 1-8; John M. Sellar, "Illegal trade", págs. 11-15; Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, "Controlling the international trade", pág. 60; Erika Alacs y Arthur Georges, "Wildlife across our borders", págs. 147-156.

¹⁹⁷ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 81; Robyn L. Bartel, "When the heavenly gaze criminalises: satellite surveillance, land clearance regulation and the human-nature relationship", *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 16, No. 3 (marzo de 2005), págs. 322-324; Robert Douglas White y Santina Perrone, *Crime, Criminality and Criminal Justice*, pág. 342.

¹⁹⁸ Adrian Linacre, "Nature of wildlife crimes", págs. 1-3.

momento relativamente pocos países han hecho uso del mismo. La INTERPOL, a través de su Programa sobre Delito Ambiental, también puede contribuir a proveer acceso a las capacidades forenses internacionales¹⁹⁹.



Herramienta II.29 Investigación forense y de la escena del delito

- ¿Cuál es la situación del país respecto del examen forense? ¿Se encuentran disponibles servicios especializados de investigación de la escena del delito?
- ¿Quién es convocado en primer lugar cuando se descubre un delito potencial?
- ¿Preservan los investigadores la escena del delito de forma tal que permanezca apta para el examen forense?
- ¿Están los investigadores capacitados para saber qué deben buscar y son conscientes del potencial de los exámenes y pruebas forenses? ¿Están familiarizados los investigadores con los procedimientos de obtención de pruebas forenses?
- ¿Existen personal e instalaciones para recopilar y analizar pruebas de ADN? ¿Tienen los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques, las aduanas y la policía acceso a realizar pruebas de ADN?
- ¿Se encuentran disponibles imágenes de tala ilegal de árboles y actividades de desmonte? En caso afirmativo, ¿quién las utiliza y cómo?
- ¿Qué otro apoyo forense está disponible (por ejemplo, microscopía, balística, definición de perfiles isotópicos, morfología, patología y toxicología)?
- ¿Está entrenado el personal forense en los mecanismos de los procesos judiciales y la presentación de pruebas en los tribunales?
- ¿Qué organismo realiza los análisis? ¿Existe certificación de laboratorios por parte de expertos apropiados? ¿Existen revisiones y auditorías externas del trabajo científico con el fin de asegurar el uso de técnicas apropiadas?
- ¿Existen bases de datos nacionales para datos forenses provenientes de delitos contra la vida silvestre y los bosques?

5.8 Investigaciones financieras

Las investigaciones financieras desempeñan un rol crucial en el éxito de las investigaciones sobre la vida silvestre y los bosques. Los aspectos financieros del delito se presentan al menos de dos formas diferentes, como se describe a continuación:

- Los delitos contra la vida silvestre y los bosques son impulsados por el beneficio económico. Además de la inversión inicial necesaria para cometer el delito, la gestión continua de los productos del delito y el blanqueo y el movimiento de las ganancias son partes esenciales de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

¹⁹⁹ INTERPOL, *Environmental Crime Programme*, pág. 5.

- Los delitos contra la vida silvestre y los bosques, especialmente si se realizan de manera regular, pueden convertirse en un estilo de vida delictivo. La búsqueda de un estilo de vida, como viajes, artículos de lujo (por ejemplo, automóviles y joyas) y actividades de tiempo libre (por ejemplo, frecuentar restaurantes y casinos), requieren medios y métodos de adquisición.

Por consiguiente, la investigación de operaciones financieras y el análisis de los resultados brindan información importante que puede ser utilizada para asegurar que la operación avanza de manera eficiente²⁰⁰. Por ejemplo, la investigación de la compra de pasajes para viajes puede revelar detalles de los arreglos de viaje, y un análisis de los gastos efectuados con tarjeta de crédito puede brindar detalles sobre aerolíneas, hoteles, restaurantes u otras instalaciones utilizadas de manera regular por los autores del delito. Esa información puede ser la base para la asignación de recursos de policía y puede constituir una prueba valiosa.

Es posible coordinar la detención con procedimientos de secuestro financiero con el fin de alcanzar la situación óptima de realizar la detención de delincuentes sincronizada con la confiscación de sus bienes.

Muchos países, sin embargo, no cuentan aún con legislación adecuada para llevar a cabo investigaciones financieras exhaustivas y para combatir eficazmente el blanqueo de dinero. Varios instrumentos internacionales pueden guiar y asistir a esos países en la creación y mejoramiento de mecanismos pertinentes. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por ejemplo, recomienda establecer reglamentaciones financieras adecuadas, incluidas medidas de aplicación efectiva de la ley, para desalentar y detectar todas las formas de blanqueo de dinero²⁰¹.



Herramienta II.30 Investigaciones financieras

- ¿Cuenta la jurisdicción con una unidad de inteligencia financiera (UIF)? ¿Cuáles son sus recursos? ¿Cómo opera? ¿A qué organismos difunde información?
- ¿Se han implementado medidas para establecer un régimen para que los bancos y las entidades financieras detecten y desalienten el blanqueo de dinero?
- ¿Existen disposiciones especiales contra el blanqueo de dinero en relación con los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Están autorizados, capacitados y equipados los investigadores de delitos contra la vida silvestre y los bosques para conducir investigaciones financieras? ¿Cooperan con las UIF?
- ¿Se han implementado medidas (tales como declaraciones obligatorias de dinero en efectivo y otros instrumentos negociables al portador que excedan una cantidad umbral) para asegurar que las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero tengan la capacidad de cooperar e intercambiar información tanto en el ámbito nacional como en el internacional? ¿Es la UIF miembro del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera?
- ¿Se han implementado otras medidas para detectar y monitorear flujos de dinero a través de las fronteras?

²⁰⁰ Cf. Bambang Setiono y Yunus Hussein, "Fighting forest crime", págs. 17-18.

²⁰¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 7. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 92-108.

6. Control de fronteras y aduanas

Los cruces de fronteras terrestres, puertos marítimos y aeropuertos desempeñan un rol crucial en el tráfico de vida silvestre, viva o muerta. Muchas fronteras son porosas; las costas con islas y montañas, y las fronteras remotas, son difíciles de patrullar y, por lo tanto, son fácilmente penetradas por los traficantes internacionales. Los puntos remotos de cruce de fronteras sin patrullajes de rutina pueden ser fácilmente explotados por los traficantes. Al mismo tiempo, los cruces de frontera y los puertos pueden constituir importantes puntos para la intervención de funcionarios de la aduana y de otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley.

Las administraciones de aduana tienen la tarea de la aplicación efectiva de un gran número de leyes nacionales que cubren el movimiento físico a través de las fronteras. Por un lado, enfrentan un volumen en aumento y complejidades cada vez mayores del comercio internacional, amenazas crecientes de seguridad y delincuencia organizada, mientras que, por el otro, deben facilitar el comercio transfronterizo, incluido el de flora y fauna. La conciencia y el conocimiento básico de botánica y zoología son imprescindibles para la aplicación efectiva de las leyes de vida silvestre y bosques. Los funcionarios de aduana también necesitan estar familiarizados con los diversos tipos de fraude e irregularidades que se llevan a cabo en la actualidad. Muchos funcionarios carecen de experiencia en controlar si se están aplicando de manera efectiva los estándares internacionales y los requisitos de la CITES sobre tratamiento humanitario de especímenes vivos durante el transporte²⁰². Por consiguiente, es crucial que las autoridades aduaneras y otros organismos de control de fronteras estén equipados y capacitados adecuadamente para detectar y desbaratar el tráfico transfronterizo de fauna y flora. También es crucial que tengan acceso a la asistencia práctica de expertos de la autoridad administrativa de la CITES.

Debe recordarse que aun tratándose de autoridades de frontera y aduana bien entrenadas y dotadas de recursos abundantes, pueden inspeccionar físicamente sólo una pequeña fracción del enorme volumen de cargamentos y el gran número de personas que cruzan las fronteras internacionales. Es importante, por lo tanto, que la aduana y otros organismos de control de fronteras operen sobre una base de gestión de riesgo calculado, actuando en base a información o sospechas que sugieran que se están embarcando mercancías ilegales²⁰³. Este enfoque requiere de datos y sistemas de inteligencia exhaustivos, y de un intercambio de información oportuno entre organismos y con otros países, aspecto que es analizado en otra sección de esta publicación²⁰⁴.



Herramienta II.31 Control de fronteras y aduana

- ¿Se requiere a los importadores y exportadores que declaren los animales y plantas que pretenden importar o exportar? ¿Se requiere a los importadores y exportadores que presenten documentos de la CITES? ¿Deben las autoridades de aduana ser notificadas por adelantado respecto de, por ejemplo, información sobre cargas?
- ¿Qué personal especializado, equipamiento técnico, perros detectores e instalaciones están disponibles en los cruces de frontera terrestres, puertos marítimos y aeropuertos?
- ¿Se ha asignado a todas las unidades de aduana (tales como las de clasificación de bienes, cobro de tasas, control de pasajeros y de cargas) la responsabilidad de la aplicación efectiva de las leyes pertinentes sobre vida silvestre y bosques?

²⁰² Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", págs. 52-56.

²⁰³ Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, "Controlling the international trade", págs. 28-29.

²⁰⁴ Véanse, además, la parte II, sección 3, y la parte V, sección 2, de esta publicación.

- ¿Existen acuerdos de cooperación formalizados entre la aduana y los organismos de vida silvestre y bosques? ¿Cuál es la relación de trabajo diaria entre ellos?
- ¿Están capacitados los funcionarios de aduana y otros funcionarios de frontera en los requisitos de la CITES, la identificación de especímenes, etc.?
- ¿Qué porcentaje de los embarques es inspeccionado previamente a la exportación o la importación?
- ¿Se controlan e inspeccionan también los cargamentos y pasajeros en tránsito?
- ¿Se verifica la existencia y validez de documentos para todas las importaciones y exportaciones? ¿Se verifica siempre su autenticidad? ¿Se realizan controles cruzados de los documentos con el contenido real del cargamento?
- ¿Se han implementado medidas para prevenir que las empresas de transporte comerciales (aerolíneas, líneas de transporte marítimo, empresas de camiones) sean utilizadas con fines de tráfico?
- ¿Se han implementado medidas para establecer que la carga esté debidamente documentada, que incluyen sanciones por el incumplimiento de dichas obligaciones?
- ¿Se aplican técnicas de evaluación de riesgo para identificar embarques de vida silvestre de alto riesgo? ¿Se desarrollan e integran a los sistemas de evaluación de riesgos indicadores de riesgo relacionados con la vida silvestre y los bosques?

Cooperación entre las aduanas y las autoridades administrativas de la CITES

En julio de 1996 se suscribió un memorando de entendimiento para aumentar la cooperación entre la OMA y la Secretaría de la CITES en áreas tales como la capacitación de personal y el intercambio de información. A fin de promover una colaboración más estrecha entre las autoridades nacionales de aduana y las autoridades administrativas CITES, la OMA y la Secretaría de la CITES alientan a los países a concertar un programa de memorandos de entendimiento como parte de su estrategia general para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Con ese fin, se desarrollaron las *Directrices sobre cooperación entre las administraciones de aduana y las autoridades administrativas CITES encargadas del comercio de animales y plantas (CITES)*.

Los memorandos de entendimiento nacionales entre las aduanas y las autoridades administrativas CITES brindan a las aduanas un marco apropiado para obtener información y asistencia técnica de las autoridades administrativas y permiten a las autoridades administrativas enfocarse en embarques y pasajeros de alto riesgo. Tales memorandos de entendimiento también permiten a las aduanas asistir a las autoridades administrativas al indicar la existencia de circunstancias o embarques sospechosos. La creciente cantidad y frecuencia de información provista por la autoridad administrativa permite a la aduana distinguir y enfocar el tráfico de alto riesgo más eficazmente, al mismo tiempo que permite que la mayor parte del tráfico legítimo circule libremente.



Herramienta II.32 Cooperación entre la aduana y las autoridades administrativas CITES

- ¿Qué cooperación, si hubiera alguna, existe entre la aduana y la autoridad administrativa CITES?
- ¿Se ha suscripto un memorando de entendimiento nacional entre la aduana y la autoridad administrativa CITES? En caso afirmativo, ¿qué se establece en el mismo?
- ¿Refleja el memorando de entendimiento las *Directrices sobre cooperación entre las administraciones de aduana y las autoridades administrativas CITES encargadas del comercio de animales y plantas (CITES)*?

ENVIRONET

El 5 de junio de 2009, la OMA lanzó ENVIRONET, una nueva herramienta mundial de comunicación en tiempo real para ser utilizada en la lucha contra los delitos transfronterizos relacionados con el ambiente. ENVIRONET brinda una plataforma segura, con base en la Internet, para ser utilizada por los funcionarios de aduana, otras autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley y organizaciones internacionales, así como para sus redes regionales, con el fin de que puedan cooperar entre sí e intercambiar información en el transcurso de sus operaciones diarias. A través de ENVIRONET es posible intercambiar información relacionada con todas las mercancías que potencialmente pueden producir daño al ambiente y que son contempladas en acuerdos ambientales multilaterales relacionados con el comercio. Esto incluye fauna y flora amenazada y cuestiones como las sustancias que dañan la capa de ozono, residuos y sustancias peligrosas, plaguicidas, armas químicas y organismos vivos modificados.



Herramienta II.33 ENVIRONET

- ¿Poseen la aduana y otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley acceso a ENVIRONET?
- ¿Comparten la aduana y otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley información, tal como nuevas tendencias y rutas, y métodos de ocultamiento a través de ENVIRONET?
- ¿Cuáles han sido los resultados de esas experiencias?

Red Aduanera de Lucha contra el Fraude

Desde julio de 2000, la OMA ha estado operando la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude (CEN, siglas en inglés), que es una red mundial para reunir información de datos relacionados con las aduanas. La CEN permite a funcionarios de aduana de todo el mundo intercambiar información sobre delitos aduaneros y compartir inteligencia de manera oportuna, confiable y segura con acceso

directo las 24 horas del día. La CEN, que funciona a través de la Internet, utiliza normas eficaces de protección de bases de datos. Depende de tecnología de codificación para proteger las comunicaciones y las transferencias de datos.

En la actualidad, las siguientes prestaciones están disponibles en la CEN:

- La base de datos CEN registra incautaciones y delitos de aduana clasificados bajo 13 títulos diferentes, que cubren los campos principales de la actividad de aplicación efectiva de la ley de la aduana e incluyen el comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres comprendidas en la CITES. También se encuentran disponibles imágenes fotográficas de métodos de ocultamiento e imágenes tomadas con rayos X. Todas las imágenes pueden ser descargadas y utilizadas con fines de capacitación.
- El sitio web de la CEN contiene alertas sobre temas relacionados con la aplicación efectiva de la ley, así como inteligencia necesaria para los servicios de aduana. Comprende un sistema de referencia, mensajes de alerta, cuadros de situación, páginas especializadas para funcionarios de enlace regionales, enlaces con otras organizaciones, etc.
- La aplicación de comunicación es una herramienta que facilita el intercambio y el uso de la información de manera oportuna, confiable y segura.

El sistema CEN conecta electrónicamente a las administraciones de aduana a través de la red OMA de oficinas de enlace de inteligencia regional. Los miembros de la OMA y los oficiales de enlace de inteligencia regional pueden brindar información acerca de incautaciones a la base de datos de la CEN. A su vez, pueden beneficiarse de estar en condiciones de utilizar la base de datos para llevar a cabo análisis nacionales, regionales e interregionales y publicar alertas. Cada miembro de la OMA participante designa un punto de contacto nacional, que actúa como nexo entre la administración nacional de aduana y las oficinas de enlace de inteligencia regional correspondientes.

El éxito de la CEN radica lisa y llanamente en su capacidad para funcionar como un recurso vital de aplicación efectiva de la ley. Sin embargo, ello sólo es posible si los miembros de la OMA proveen información de calidad en forma regular, en particular estadísticas relativas a incautaciones y cualquier imagen relevante, además de inteligencia. Esto fortalecerá a la CEN, convirtiéndola en un recurso esencial para todos los usuarios.²⁰⁵



Herramienta II.34 Red Aduanera de Lucha contra el Fraude, de la OMA

- ¿Informan los organismos de aduana a la CEN sobre las incautaciones que realizan y hacen uso de la información intercambiada a través de la CEN?
- ¿Se ha designado un punto de contacto para actuar como nexo entre la administración nacional de aduana y la oficina de enlace de inteligencia regional pertinente?
- ¿Cómo es utilizada la CEN y por quién? ¿Cuáles han sido los resultados y experiencias al respecto?

²⁰⁵ Véase, además, WCO, *CEN: Sharing Information for a More Effective Network* (2009). Disponible en: www.wcoomd.org/home_wco_topics_epoverviewboxes_tools_and_instruments_epcengien.htm (consultado el 8 de febrero de 2010).

7. Cooperación internacional en cuestiones penales

Los delitos contra la vida silvestre y los bosques trascienden las fronteras. Mientras que la aplicación efectiva de la ley está generalmente limitada a un país, los delincuentes no lo están. El comercio de plantas y animales vivos o muertos —legal o ilegal— a menudo involucra a varios países. La globalización del comercio y los viajes —y, más específicamente, el surgimiento y expansión de la delincuencia transnacional— plantea nuevos desafíos para todos los sistemas de aplicación efectiva de la ley. Los delincuentes tienen capacidad de movimiento y, a menudo, buscan evitar ser localizados, detenidos y sancionados operando a través de las fronteras internacionales. Evitan ser capturados aprovechándose de ellas y de la reticencia habitual de las autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley a emprender investigaciones y actuaciones judiciales complicadas y costosas. La insuficiente capacidad de un país para abordar con eficacia algunas de estas amenazas emergentes se traduce en una debilidad generalizada del sistema internacional de la cooperación en materia de justicia penal. En el caso de los países con una justicia penal relativamente precaria, esos problemas pueden, a veces, parecer insalvables²⁰⁶. Por consiguiente, muchos casos de delitos contra la vida silvestre y los bosques no son descubiertos, y muchos delincuentes nunca son procesados.

Por estas razones, la cooperación transfronteriza integral, que incluya múltiples organismos y sea flexible, es esencial para asegurar la adecuada investigación y el sometimiento a juicio de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. La comunidad internacional reconoce que la cooperación internacional en materia penal es una necesidad urgente, especialmente para los delitos de tráfico que son de naturaleza transnacional. Como se discute en la parte I de esta publicación, esto requiere de esfuerzos nacionales para cumplir con los nuevos estándares internacionales y para alentar la convergencia y compatibilidad de la legislación nacional respectiva. Las vías para la cooperación internacional judicial se discuten en la parte III. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, además de proveer mecanismos de cooperación internacional, puede también servir como base para la cooperación sobre la aplicación efectiva de la ley y el intercambio de información.

La cooperación internacional efectiva también puede requerir reformas de procedimientos complejas para desarrollar una mayor capacidad de investigación y promoción de acciones judiciales en el ámbito nacional. En el caso de determinados países, la creación de capacidad en materia de cooperación internacional en el seno de su propio sistema de justicia penal constituye una ardua tarea, especialmente si se carece de los recursos humanos, la pericia técnica y otros recursos necesarios²⁰⁷.

Sin embargo, la cooperación internacional debería ser percibida como una oportunidad más que como un obstáculo. Si se implementa y se ejecuta adecuadamente, la cooperación sobre aplicación efectiva de la ley contribuye a la eficacia del sistema de cooperación internacional en materia judicial, permitiendo a los países requerir asistencia judicial, la extradición, el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, la remisión de procesos penales y la cooperación internacional con fines de decomiso de productos del delito y de recuperación de activos²⁰⁸, cuestiones que se discuten en la parte III. La cooperación abre caminos para obtener pruebas adicionales, acceder a la información, recuperar activos, congelar fondos, confiscar bienes y detener y devolver prófugos, que permanecerían, de otra manera, inmunes al enjuiciamiento.

²⁰⁶ UNODC, “International cooperation”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁰⁷ *Ibíd.*

²⁰⁸ *Ibíd.*

7.1 Marcos jurídicos

La cooperación internacional —judicial o entre los servicios encargados de la aplicación efectiva de la ley— requiere de marcos nacionales o internacionales que brinden una base jurídica para requerir asistencia de otro país y articular las formas en las cuales esa asistencia puede ser solicitada. La mayoría de las jurisdicciones cuentan con leyes nacionales que identifican los requisitos y mecanismos para la asistencia judicial recíproca en cuestiones penales, la extradición, el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, entre otros²⁰⁹. Pueden existir también tratados bilaterales que permitan realizar requerimientos o recibir requerimientos de países determinados. Si bien en la actualidad no existe un tratado internacional que prevenga y reprima los delitos contra la vida silvestre y los bosques, instrumentos tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional pueden actuar como plataformas para buscar asistencia en cuestiones que involucran a grupos delictivos organizados o el soborno²¹⁰.

La ausencia de marcos nacionales e internacionales para la cooperación puede alentar a algunos delincuentes a establecerse y asentar sus actividades y sus bienes en esos países. Esto puede protegerlos de ser enjuiciados y preservar sus activos de la confiscación. Un análisis de las medidas para la aplicación efectiva de las leyes relacionadas con la vida silvestre y los bosques debería, por lo tanto, comprender no sólo una investigación de los arreglos de cooperación existentes, sino también identificar aquellas jurisdicciones entre las cuales no existen vías de cooperación formal.



Herramienta II.35 Marcos para la cooperación internacional

- ¿Es el país un Estado parte en tratados bilaterales o multilaterales que permiten solicitar cooperación en materia de aplicación efectiva de la ley o recibir solicitudes en el mismo sentido de otros países?
- ¿Es el país un Estado parte de algún acuerdo internacional relacionado con la cooperación internacional en materia policial (por ejemplo, un acuerdo bilateral basado en el Modelo de acuerdo de cooperación [bilateral] de la INTERPOL)?^a
- ¿Con qué países no existen vías formales (o informales) para la cooperación internacional?

^a UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

7.2 INTERPOL

La INTERPOL se encuentra en una posición única para facilitar la aplicación efectiva de la ley a través de las fronteras y asistir a los países en la recopilación de pruebas y la localización de los delincuentes y sus activos. Además, la INTERPOL ha establecido una serie de herramientas diseñadas específicamente para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Actualmente, la INTERPOL cuenta con 188 Estados miembros, la mayoría de los cuales han establecido una oficina nacional central para actuar como punto de enlace para la cooperación con la Secretaría

²⁰⁹ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²¹⁰ Véase, además, la parte I, sección 1.

General y otras oficinas nacionales centrales. Estas oficinas también pueden actuar como puntos de enlace entre las unidades nacionales de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques y la Secretaría General de la INTERPOL²¹¹.

En el año 1976, se aprobó una resolución de la INTERPOL para combatir el tráfico ilegal de fauna y flora silvestres. El Programa sobre Delitos contra el Medio Ambiente de la INTERPOL, establecido en 1992, está diseñado para asistir a los Estados miembros en la aplicación efectiva de las leyes y tratados ambientales nacionales e internacionales. El Programa sobre Delitos contra el Medio Ambiente también procura incrementar y desarrollar las capacidades de los Estados miembros de la INTERPOL en el ámbito nacional respecto de, por ejemplo, la disuasión, la detención, la investigación y el enjuiciamiento de los delincuentes ambientales. El Programa ayuda a coordinar las acciones de muchos países en casos con implicancias internacionales²¹².

El Grupo de Trabajo sobre Delitos contra la Flora y la Fauna Silvestres de la INTERPOL (anteriormente denominado Subgrupo sobre Delitos Ambientales) se concentra en la pericia técnica y la experiencia de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley sobre caza furtiva, tráfico o posesión de fauna y flora legalmente protegidas. El Grupo de Trabajo establece medidas para mejorar el intercambio de información sobre:

- Personas o empresas involucradas en el comercio ilegal de fauna y flora;
- Organizaciones involucradas en el comercio ilícito de fauna y flora; y
- Métodos de comercio ilícito de vida silvestre, que incluyen la utilización de documentos CITES falsos, la falsificación, los medios de transporte, la delincuencia organizada, las actividades relacionadas con la delincuencia organizada (tales como el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas) y tendencias asociadas.

La participación en el Grupo de Trabajo sobre Delitos contra la Flora y la Fauna Silvestres está abierta a todos los Estados miembros y representantes regionales de la INTERPOL, así como a observadores de la Secretaría de la CITES y la OMA²¹³. La Conferencia de las Partes de la CITES también ha alentado a las partes en la Convención que todavía no lo hayan hecho a designar funcionarios de los organismos nacionales encargados de la aplicación efectiva de la ley y organismos de fiscalía relevantes a participar en el Grupo de Trabajo sobre Delitos contra la Flora y la Fauna Silvestres.



Herramienta II.36 INTERPOL

- ¿Es el país miembro de la INTERPOL? ¿Ha establecido una oficina central nacional?
- ¿Participa el país en el Grupo de Trabajo sobre Delitos contra la Flora y la Fauna Silvestres? ¿Asisten representantes de los organismos de vida silvestre, bosques y los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley a las reuniones del Grupo de Trabajo?
- ¿Son los organismos del país receptivos frente a solicitudes realizadas a través de la INTERPOL?

²¹¹ Véase INTERPOL y Secretaría de la CITES, Wildlife Crime Working Group, *Practical Guide for the Use of the CITES Management Authorities in Collaboration with the International Criminal Police Organization (INTERPOL)* (2005), págs. 1-7 y 23.

²¹² INTERPOL, *Environmental Crime Programme*, pág. 2; Cf. Kevin Tomkins, "Police law enforcement and the environment", págs. 294-296.

²¹³ INTERPOL y Secretaría de la CITES, Wildlife Crime Working Group, *Practical Guide*, pág. 9. Véase, además, Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, págs. 227-229.

Ecomensaje

En los años 90, el Grupo de Trabajo sobre Delitos contra la Flora y la Fauna Silvestres de la INTERPOL desarrolló el sistema llamado Ecomensaje, un formato normalizado para dar parte de casos relacionados con el comercio ilícito de especies amenazadas, otras infracciones a la CITES y otras formas de delito ambiental. El Ecomensaje fue desarrollado como una herramienta para asistir en la recopilación de información de fuentes ampliamente dispersas, crear métodos uniformes de producción de información y asistir en la identificación de los organismos o personas encargados de la aplicación efectiva de la ley para que éstos puedan ser contactados en otros países. La finalidad del Ecomensaje es mejorar el intercambio de información sobre causas relacionadas con delitos ambientales internacionales, incluidos los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y aumentar la obtención, el almacenamiento, el análisis y la difusión de dicha información.

Dentro de la INTERPOL, la Secretaría General, con sede en Lyon, Francia, actúa como el punto de recopilación y difusión de la información suministrada por las oficinas centrales nacionales a través del Ecomensaje. El Ecomensaje es un formulario en formato normalizado que puede ser transmitido a través de la red de sistemas mundiales de comunicación INTERPOL I-24/7 o enviado por correo electrónico o por fax. La Secretaría General ha preparado directrices para la utilización del Ecomensaje a fin de asegurar que la información relevante sea ingresada e intercambiada de la manera más precisa y expeditiva posible²¹⁴.



Herramienta II.37 Ecomensaje

- ¿Utiliza la oficina central nacional de INTERPOL el Ecomensaje para compartir la información sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Está el personal pertinente debidamente capacitado para utilizar el Ecomensaje?
- ¿Cuáles son las experiencias del país en la utilización del Ecomensaje? ¿Qué obstáculos se han encontrado?
- ¿Utiliza el país un método alternativo para intercambiar información sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques?

7.3 Operación, procedimientos y administración

La cooperación internacional efectiva y eficaz requiere de un sistema operativo y administrativo claro y coherente para emitir y recibir solicitudes de cooperación hacia y desde jurisdicciones extranjeras²¹⁵. En la mayoría de los países, los departamentos de justicia y los fiscales generales actúan como la autoridad central que maneja la cooperación de la justicia penal con otros países. En las áreas de vida silvestre y bosques, también es posible que los ministerios, departamentos gubernamentales y organismos y unidades especializados se contacten de forma directa con sus contrapartes en el exterior. Ése puede ser el caso, por ejemplo, entre las autoridades administrativas CITES nacionales. La

²¹⁴ INTERPOL y Secretaría de la CITES, Wildlife Crime Working Group, *Practical Guide*, pág. 10. Véanse, también, Duncan Brack, Kevin Gray y Gavin Hayman, "Controlling the international trade", pág. 37; y Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species*, págs. 228-229.

²¹⁵ UNODC, "International cooperation", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

cooperación multilateral también se lleva a cabo, a menudo, mediante marcos internacionales como los provistos por la INTERPOL y la OMA.

Por debajo del nivel del gobierno central, los diferentes organismos deberían contar con mecanismos para preparar y gestionar casos que requieran la cooperación internacional. Los organismos más grandes pueden haber designado personal para preparar solicitudes internacionales antes de transferirlas a la autoridad central. Para que estos mecanismos funcionen adecuadamente, los investigadores y otros miembros del personal que actúan en la primera línea deben ser conscientes de las posibilidades y oportunidades que presenta la cooperación internacional²¹⁶.



Herramienta II.38 Procedimientos para la cooperación internacional

- ¿Cuenta el país con una autoridad central encargada de la cooperación internacional? ¿Ha sido esa responsabilidad delegada en algún otro organismo?
- ¿Existen arreglos especiales para que los departamentos de vida silvestre y bosques y sus unidades encargadas de la aplicación efectiva de la ley tomen contacto directo con sus contrapartes extranjeras?
- ¿Cuentan la autoridad central y los otros organismos participantes en la cooperación internacional con suficientes recursos para cumplir con sus funciones (personal capacitado y calificado, equipos de comunicaciones, capacitación continua, etc.)? ¿Pueden colaborar e intercambiar información con otras autoridades centrales del exterior?
- Dentro de los organismos relevantes, ¿quién maneja los casos de vida silvestre y bosques de dimensión internacional?
- ¿Son conscientes los investigadores de cómo deben solicitar asistencia de las autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley en otros países?

7.4 Cooperación en materia de aplicación efectiva de la ley e intercambio de información

La cooperación internacional en materia de aplicación efectiva de la ley puede ser mejorada a través del desarrollo de sistemas de intercambio de información bilaterales, regionales e internacionales más efectivos. La Convención de las Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional²¹⁷ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²¹⁸ contienen disposiciones específicas para facilitar la cooperación en esta materia en relación con los delitos comprendidos en esos tratados.

En muchos casos, la cooperación internacional se encuentra dificultada por la ausencia de canales claros de comunicación. En otros, los canales existen pero su ineficacia impide el intercambio oportuno de información tanto de tipo operativo (datos útiles para dar respuesta a delitos, delinquentes

²¹⁶ UNODC, "Investigación de delitos", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²¹⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, arts. 26 y 27.

²¹⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 48.

o grupos delictivos específicos) como de tipo general (datos sobre redes delictivas, tendencias y patrones del tráfico, el alcance de una actividad delictiva conocida en un sector particular y el *modus operandi* típico). El mayor obstáculo, sin embargo, puede ser la limitación estricta del intercambio de información con países extranjeros en aras de asegurar la protección de la privacidad o de intereses comerciales.

La conformación de equipos de investigación conjunta representa una importante tendencia nueva en el desarrollo de la capacidad efectiva para investigar e iniciar acciones judiciales respecto de los delitos transnacionales de todo tipo, incluidos aquellos contra la vida silvestre y los bosques. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional también alientan a los Estados parte a celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales para establecer órganos mixtos de investigación interjurisdiccionales²¹⁹. Esto constituye una de las formas nuevas de cooperación internacional más promisorias, aun cuando existen algunas cuestiones pendientes en el sentido de asegurar que sean completamente funcionales a una escala más amplia. Existen cuestiones jurídicas, así como cuestiones de actitud y confianza entre organismos de aplicación efectiva, y temas de procedimiento. Además, la organización de investigaciones conjuntas plantea algunos problemas prácticos, que incluyen la falta de estándares comunes y prácticas aceptadas, asuntos relativos a la supervisión de la investigación y la ausencia de mecanismos para la rápida resolución de estos problemas. Para que los equipos de investigación conjunta se constituyan en una herramienta eficaz para la cooperación internacional, los Estados deben desarrollar el marco jurídico adecuado, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, lo que no debería resultar muy complicado.

Otra forma efectiva de cooperación internacional es la participación en operativos nacionales o internacionales conjuntos con objetivos específicos, tales como el comercio ilegal de fauna y flora durante un determinado período de tiempo. Aparte de aumentar el número de decomisos, los organismos participantes podrían también beneficiarse al adquirir una mayor comprensión recíproca, mayor confianza, el establecimiento de medidas de cooperación efectivas y la capacitación de los funcionarios.

Un número creciente de países cuentan con funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley destinados en sus embajadas y representaciones diplomáticas en todo el mundo. Dichos funcionarios pueden ser funcionarios de aduana, oficiales de aplicación de las leyes contra las drogas, funcionarios policiales de enlace o agregados legales. Los oficiales de enlace en materia de aplicación efectiva de la ley brindan un contacto directo con las autoridades competentes y las autoridades de gobierno del Estado anfitrión. Pueden desarrollar relaciones profesionales, establecer confianza y seguridad y, en general, facilitar el enlace entre los organismos encargados de la aplicación efectiva de las leyes respectivas. Cuando los sistemas jurídicos de los Estados involucrados son muy diferentes, los oficiales de enlace también pueden aconsejar a las autoridades de aplicación efectiva y de las fiscalías, tanto en su propio Estado como en el Estado anfitrión, sobre cómo formular una solicitud de asistencia. El rol de estos oficiales de enlace puede ser mejorado si se asegura que los mismos tengan acceso, con arreglo a la legislación del país anfitrión, a todos los organismos en ese país con las competencias pertinentes²²⁰. Al mismo tiempo, pueden resultar muy valiosos para participar en actividades de capacitación en los países anfitriones, ya que muchos de ellos serán funcionarios con gran experiencia en sus áreas respectivas.

En lo que se refiere a la aduana, la mayor parte de la asistencia es de naturaleza administrativa, bajo el marco o en línea con los principios del Convenio Internacional sobre Asistencia Administrativa

²¹⁹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 49, y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 19. Véase, también David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 238-240.

²²⁰ UNODC, "Cooperación internacional", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

Mutua para la Prevención, Investigación y Represión de los Delitos Aduaneros (Convención de Nairobi)²²¹.

Por otra parte, la asistencia multilateral administrativa puede cubrir varias áreas, tales como las relacionadas con el control, la supervisión y el análisis de tareas, entrevistas con testigos en nombre de otra parte, el intercambio de información, la presencia de funcionarios en los tribunales de otra parte y la participación en investigaciones en el exterior, entre otras.



Herramienta II.39 Cooperación en la aplicación efectiva de la ley

- ¿Tiene el país la capacidad de establecer equipos de investigación conjunta con otros países? ¿Es esto posible en el campo del delito contra la vida silvestre y los bosques? En caso negativo, ¿cuáles son los obstáculos?
- ¿Ha concertado el país arreglos con otros países para el intercambio de funcionarios policiales de enlace?
- ¿Participa el país de arreglos con otros países para el intercambio de información y de inteligencia? En caso afirmativo, ¿cuáles son?
- ¿Han participado los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley en equipos internacionales de investigación conjunta? En caso afirmativo, ¿cuál fue esa experiencia?
- ¿Ha celebrado el país acuerdos bilaterales o multilaterales sobre cooperación en materia de aplicación efectiva de la ley?
- ¿Ha participado el país en operativos conjuntos regionales o internacionales? En caso afirmativo ¿cuáles fueron los resultados?
- ¿Tiene el país funcionarios de enlace de aplicación efectiva de la ley en otros países?
- ¿Hay funcionarios de policía extranjeros en el país? En caso afirmativo, ¿de qué países? ¿Cómo trabajan con la policía nacional? ¿Cuál es su punto de vista sobre la calidad de la cooperación con el país en materia de aplicación efectiva de la ley?
- ¿Coopera la policía nacional (formal e informalmente) con los organismos policiales de otros países en la obtención, intercambio y análisis de información de inteligencia criminal?
- ¿Cooperan de manera efectiva las unidades especializadas encargadas de la aplicación efectiva de la ley relacionadas con la vida silvestre y los bosques en el ámbito bilateral, regional e internacional?

²²¹ Adoptado en Nairobi el 9 de junio de 1977. El Convenio Internacional sobre Asistencia Administrativa Mutua (Convenio de Johannesburgo) fue aprobado por el Consejo de la OMC en junio de 2003, pero aún no ha entrado en vigor debido al escaso número de ratificaciones por parte de los países. Disponible en: www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/MAA%20Legal%20Text%20FINAL%20VERSION_publish%20E.PDF.

8. Asistencia y ayuda técnica

8.1 Asistencia internacional y regional

Muchos países poseen recursos limitados para investigar a fondo los delitos contra la vida silvestre y los bosques y para adquirir el conocimiento práctico, la pericia técnica o el equipamiento necesarios para realizar algunos tipos de investigación. Para asistir a esos países en sus necesidades de equipamiento técnico, expertos o ayuda financiera, organizaciones internacionales y regionales, junto con individuos y países donantes, ofrecen asistencia, capacitación y ayuda²²². En años recientes, se han creado una cantidad de programas de asistencia y ayuda técnica, específicamente en relación con los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Además, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²²³ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²²⁴ contienen disposiciones sobre desarrollo económico y asistencia técnica relativas a los delitos cubiertos por esos tratados.



Herramienta II.40 Asistencia internacional y regional

- ¿Qué tipos y niveles de asistencia y ayuda técnica ofrecen las organizaciones internacionales y regionales para mejorar la aplicación efectiva de la ley en relación con el delito contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Cómo puede solicitarse esa asistencia? ¿Se han realizado solicitudes en el pasado? ¿Fueron exitosas? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Existen (o han existido) iniciativas financiadas por organizaciones internacionales o regionales para el desarrollo de los servicios de policía y de aplicación efectiva de la ley en los sectores de vida silvestre y bosques? ¿Cuáles son los objetivos de esos proyectos? ¿Han tenido éxito?
- ¿Ofrecen (o han ofrecido) esas iniciativas capacitación? En caso afirmativo, ¿se capacita a los encargados de la capacitación para crear un efecto cascada en los programas de capacitación o sólo se capacita a individuos?
- ¿Proveen (o han provisto) esas iniciativas equipamiento? En caso afirmativo, ¿fue identificada la necesidad de ese equipamiento a través de una evaluación independiente o fue definida en una lista elaborada por el gobierno?
- ¿Qué dificultades tienen típicamente los organismos internacionales y regionales cuando intentan ofrecer asistencia técnica? ¿Son algunas clases de asistencia más problemáticas que otras?

²²² UNODC, "Investigación de delitos", *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²²³ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, arts. 29 y 30. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 285-292.

²²⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, arts. 60 y 62.

8.2 Donantes bilaterales y multilaterales

Varios donantes bilaterales y multilaterales apoyan planes para mejorar los esfuerzos de aplicación efectiva de las leyes en los sectores de vida silvestre y bosques. Los organismos donantes, tales como el Organismo Australiano para el Desarrollo Internacional, los de la Unión Europea y sus Estados miembros, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, bancos de desarrollo regional, organismos de las Naciones Unidas, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, entre otros, juegan un importante rol en algunos países y, junto con otros organismos de ayuda y organizaciones no gubernamentales, pueden ofrecer pericia técnica, equipamiento, subsidios, ayuda financiera u otras formas de asistencia para apoyar a las autoridades nacionales. Esto puede ser una actividad aislada o formar parte de otros programas y proyectos de desarrollo rural y gestión de los recursos naturales.



Herramienta II.41 Donantes bilaterales y multilaterales

- ¿Qué tipo y nivel de asistencia y ayuda técnica de otros países (y sus organismos) para aumentar la aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones sobre vida silvestre y bosques están disponibles?
- ¿Cómo puede solicitarse esa asistencia y ayuda? ¿Se han realizado solicitudes en el pasado? ¿Fueron exitosas? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Existen (o han existido) iniciativas financiadas por donantes bilaterales o multilaterales que apunten a desarrollar aspectos de servicios de policía y la aplicación efectiva de la ley en los sectores de vida silvestre y bosques? ¿Cuáles son los objetivos de esos proyectos? ¿Están siendo (o han sido) alcanzados?
- ¿Ofrecen (u ofrecían) esas iniciativas capacitación? En caso afirmativo, ¿se está capacitando a capacitadores para crear un efecto cascada en programas de capacitación o se está capacitando a individuos?
- ¿Proveen (o proveyeron) esas iniciativas equipamiento? En caso afirmativo, ¿se identificó la necesidad de ese equipamiento a través de una evaluación independiente o fue definida a través de una lista del gobierno?
- ¿Qué dificultades han encontrado típicamente los organismos al intentar ofrecer asistencia técnica? ¿Son algunas clases de asistencia más problemáticas que otras?

8.3 Coordinación de los donantes

La provisión de ayuda y asistencia técnica no está siempre libre de problemas, ya que puede crear, a veces, subordinación de los donantes y dependencia a largo plazo de las contribuciones externas. Las fluctuaciones en la ayuda extranjera pueden poner en riesgo los esfuerzos nacionales. Además, puede existir duplicación de esfuerzos si la ayuda y asistencia técnica no son adecuadamente coordinadas y administradas²²⁵.

²²⁵ UNODC, “Seguridad pública y prestación de servicios policiales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.



Herramienta II.42 Coordinación de los donantes

- ¿Cómo coordina el país receptor la implementación, provisión y recepción de ayuda y asistencia técnica?
- ¿Existe evidencia de duplicación?
- ¿Están proveyendo varios donantes similar asistencia, ayuda o equipamiento?
- ¿Existen planes para el mantenimiento y reemplazo de equipamiento?
¿Existen ejemplos de que se haya provisto el mismo equipamiento, o equipamiento similar, y que luego éste haya sido utilizado incorrectamente o no haya sido utilizado?
- ¿Se han establecido mecanismos para asegurar la sostenibilidad de cualquier actividad que haya contado con auspicio?
- En cuando a la asistencia y ayuda técnica de cualquier tipo recibidas, ¿existe alguna revisión postimplementación que pudiera ayudar a identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas en otros lugares? ¿Se cotejan y coordinan los resultados de tales iniciativas para ser tenidos en cuenta en la planificación futura?

9. Rendición de cuentas e integridad

Los funcionarios que trabajan para la aplicación efectiva de la ley, así como en otros sectores de la administración de la vida silvestre y los bosques, son responsables de la protección de recursos de alto valor comercial. A menudo desarrollan sus tareas en áreas remotas, lejos del escrutinio público. En algunos sistemas, los funcionarios de vida silvestre y bosques no supervisados tienen facultades discrecionales amplias y una gran libertad. Si reciben bajas remuneraciones, pueden ser vulnerables a la corrupción o pueden confabularse de otras formas con personas y organizaciones involucradas en actividades ilícitas²²⁶. Además, pueden surgir conflictos de intereses si los deberes de la aplicación efectiva de la ley de un funcionario colisionan con intereses personales —por ejemplo, si familiares o amigos tienen intereses en el sector de la vida silvestre y los bosques o si pudieran haber cometido un delito. Por lo tanto, es importante que los funcionarios de gobierno puedan rendir cuentas de sus decisiones y que se establezcan acciones y códigos claros para asegurar la integridad de los funcionarios y sus departamentos.

Los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley deberían estar dispuestos a rendir cuentas de muchas maneras diferentes. Pueden ser responsables de su desempeño y productividad en términos mensurables con criterio administrativo o empresarial, comparándolo quizá con metas y objetivos fijados por el gobierno o por la comunidad. Pero lo que es más importante, deben rendir cuentas de la forma en que ejercen las atribuciones que les han sido confiadas. Las siguientes herramientas están diseñadas para analizar el grado en que se supervisa la aplicación efectiva de la ley en los sectores de vida silvestre y bosques y en base a qué mecanismos, junto con las formas en las que pueden detectarse la falta de integridad, la deshonestidad y la corrupción²²⁷. La corrupción facilita el tráfico ilícito de vida silvestre a través de las fronteras, un área que también requiere una mayor concienciación y capacitación.

²²⁶ Nalin Kishor y Richard Damania, "Crime and justice in the Garden of Eden", págs. 89-93.

²²⁷ UNODC, "La integridad y responsabilidad de la policía" y "Seguridad pública y prestación de servicios policiales", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

El Proyecto GAPIN (Grandes Simios e Integridad —*Great Apes and Integrity*, sus siglas en inglés—, un proyecto implementado por la OMA entre octubre de 2010 y marzo de 2011, tenía como objetivo comprobar la integridad de la aduana respecto de la aplicación efectiva de la CITES en quince países africanos. Éste fue el primer proyecto relacionado con la CITES sobre temas de integridad. Durante la operación conjunta GAPIN, llevada a cabo a principios de 2011, se denunciaron unos pocos incidentes de corrupción. Actualmente, se está planificando un proyecto GAPIN de seguimiento en colaboración con el donante original.



Herramienta II.43 Rendición de cuentas e integridad

- ¿Establece la legislación mecanismos para el seguimiento y la supervisión de la conducta y el desempeño de los funcionarios encargados de su aplicación efectiva en materia de vida silvestre y bosques? En caso afirmativo, ¿cuáles son esos mecanismos?
- ¿Existe un código de conducta claro que rija el desempeño de los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques? En caso afirmativo, ¿qué establece? ¿Han habido casos de violación de sus principios? ¿Cómo han sido manejados esos casos?
- ¿Tienen los funcionarios la obligación y el derecho de denunciar a sus colegas por faltas de integridad e incumplimiento de las normas profesionales? ¿Están los funcionarios que realizan esas denuncias protegidos por ley de la victimización o el acoso y reciben apoyo práctico?
- ¿Existen mecanismos para que los ciudadanos presenten quejas contra la policía y otros funcionarios relacionados con los delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Existe un mecanismo de supervisión y vigilancia independiente del sistema de quejas?
- ¿Cómo son percibidos los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques por otros organismos y por el público en general? ¿Gozan de su confianza y son respetados? En caso negativo, ¿por qué no?



Herramienta II.44 Corrupción y soborno

- ¿Existen acusaciones respecto de que funcionarios encargados de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques acepten o soliciten sobornos a fin de lograr que ignoren los delitos relevantes?
- ¿Son los funcionarios de los organismos de vida silvestre y bosques remunerados adecuadamente?
- ¿Contienen las leyes pertinentes relativas a la vida silvestre y bosques disposiciones específicas con respecto a corrupción y soborno? En caso afirmativo, ¿cuáles son y cómo se aplican de manera efectiva?
- ¿Existe una estrategia o plan nacional para combatir la corrupción en los sectores de vida silvestre y bosques? En caso afirmativo, ¿qué incluye? ¿Cuándo fue redactado/a?

¿Existe un plan de acción integral sobre integridad o anticorrupción para las fuerzas policiales y la aduana? En caso afirmativo, ¿qué incluye? ¿Quién es responsable de su implementación? ¿Qué evidencia existe de su implementación, tanto en el ámbito local como nacional?

- ¿Existen acusaciones respecto de que los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley estén recibiendo pagos no oficiales o dádivas de empresarios de la comunidad? En caso afirmativo, ¿qué razones se esgrimen para ello? ¿Cuáles son las consecuencias implícitas si los pagos no se realizan?
- ¿Está permitido que los funcionarios de las áreas de vida silvestre, bosques, aduana y los oficiales de policía reciban obsequios, beneficios o recompensas personales? En caso afirmativo, ¿sobre qué base está permitido? ¿Quién autoriza la recepción de obsequios? ¿Existe un registro de obsequios recibidos? ¿Qué ocurre con los obsequios que han sido recibidos? ¿Se permite que las familias del personal policial acepten obsequios, beneficios o recompensas relacionados con el trabajo de ese miembro del personal? En caso negativo, ¿cómo se previene esto?



Parte III

Poder judicial y ministerio público

	<i>Página</i>
1. El poder judicial	131
1.1 Estructura y organización del poder judicial	132
1.2 Recursos del poder judicial	134
1.3 Gestión de la información	137
1.4 Rendición de cuentas e integridad del poder judicial	138
2. El ministerio público	139
2.1 Fuente, organización y delegación de las atribuciones del ministerio público	139
2.2 Operación y volumen de trabajo de las fiscalías	141
2.3 Recursos de las fiscalías	142
2.4 Rendición de cuentas e integridad	145
3. Cooperación internacional en cuestiones penales	146
3.1 Extradición	146
3.2 Asistencia judicial recíproca	148
3.3 Confiscación de bienes	150
3.4 Remisión de actuaciones penales	152
3.5 Traslado de personas condenadas a cumplir una pena	153
4. Imposición de la pena y sanciones	153
4.1 Principios de la imposición de la pena	154
4.2 Sanciones	155
5. Restitución, compensación y restauración	156

Poder judicial y ministerio público

La aplicación efectiva de las leyes sobre la vida silvestre y los bosques requiere un servicio de fiscalías que funcione bien y eficazmente y un poder judicial independiente, tanto para hacer responsables de sus actos a los delincuentes como para proteger los derechos legales de los diversos actores. Es importante que los fiscales, los jueces y su personal auxiliar estén convenientemente capacitados y cuenten con los recursos suficientes y que sus áreas estén adecuadamente dotadas de personal. Al igual que con otros aspectos del sistema de justicia penal, debe asegurarse la integridad y responsabilidad de los fiscales y los jueces, y deben protegerse su independencia e imparcialidad. Esto requiere medidas para resguardar a los funcionarios de la corrupción, el nepotismo y la coacción.

La realidad es que en muchos países, sin embargo, las fiscalías y los tribunales judiciales funcionan deficientemente por una serie de razones. Por lo general, la dotación de personal es insuficiente, no cuentan con los recursos necesarios y, además, deben enfrentar una carga procesal que excede por mucho su capacidad financiera y de recursos humanos para llevar adelante de manera eficiente sus funciones. La capacitación general de los fiscales y los jueces puede ser deficiente y no comprende habitualmente capacitación específica relacionada con la vida silvestre y los bosques²²⁸. En algunos países, la corrupción abunda, y los fiscales y jueces operan bajo la influencia de los políticos o de otras ramas del gobierno.

Debe señalarse que en el contexto del delito contra la vida silvestre y los bosques —y del delito ambiental en general— la promoción de causas penales y el inicio de procesos judiciales son percibidos en la mayoría de los países como un último recurso. Esto se debe, en parte, al fuerte compromiso en términos de recursos humanos y financieros que implica una acción judicial; en parte, a la baja probabilidad de que se impongan sanciones, y, en parte, a que es a menudo más eficaz llegar a una solución mediante negociaciones y la utilización de órdenes administrativas, cuando ello sea necesario y posible²²⁹.

La parte III, secciones 1 a 3, de esta publicación explora vías diseñadas para asegurar el funcionamiento, la dotación de personal y la asignación de recursos adecuados del ministerio público y el poder judicial, y contiene herramientas para proteger su independencia. A continuación, se describen los marcos para la cooperación judicial internacional en materia penal. En la parte III, sección 4, se presentan las medidas relativas a la imposición de penas, incluidas las penas privativas y no privativas de la libertad. En la sección 5 se identifican herramientas relativas a la restitución y compensación para víctimas de delitos contra la vida silvestre y los bosques.

1. El poder judicial

Un sistema de tribunales de justicia que funcione adecuadamente es parte integral de cualquier sistema de justicia penal y un elemento importante de los esfuerzos para prevenir y reprimir eficazmente los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Aun en los casos en los que existe una gran capacidad de detectar e investigar los delitos contra la vida silvestre y los bosques, el efecto disuasorio potencial de los enjuiciamientos es prácticamente inexistente cuando el sistema judicial es débil y proclive a la corrupción y a los retrasos²³⁰. En consonancia con ello, la gestión de los tribunales debe

²²⁸ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 48.

²²⁹ Gerry Bates, *Environmental Law in Australia*, 6a. edición (Sydney, Lexis Nexis, 2006) párr. 9.3.

²³⁰ Nalin Kishor y Richard Damania, "Crime and justice in the Garden of Eden", págs. 89-97.

ser eficiente y efectiva, de forma que las causas penales puedan ser resueltas de manera justa y apropiada, y con celeridad.

El poder judicial es importante para la prevención y represión de los delitos contra la vida silvestre y los bosques desde dos puntos de vista. Primero, desempeña un rol importante en la protección de la fauna y la flora silvestres en relación con la aplicación efectiva de las leyes respectivas. Segundo, el poder judicial tiene una función rectora de supervisión que incluye la revisión de las decisiones del poder ejecutivo cuando éstas amenazan la vida silvestre o los bosques.

El análisis del poder judicial generalmente comprende un enfoque mucho más amplio que el que se encuentra dentro del alcance de estas *Herramientas*. Para ese fin, el *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, provee las herramientas pertinentes de evaluación en dos de sus secciones —“Los tribunales”²³¹ y “La independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial”²³².

Las siguientes secciones de esta publicación contienen herramientas generales para facilitar un análisis básico de la organización y operación del poder judicial, junto con ciertas herramientas específicas relativas al problema particular de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

1.1 Estructura y organización del poder judicial

Marco jurídico

Para realizar una evaluación del poder judicial, es necesaria una comprensión del marco jurídico y reglamentario bajo el cual se desarrolla el manejo de los tribunales. En la mayoría de los países, la constitución nacional contiene disposiciones que esbozan la estructura general de los tribunales y la administración de justicia. Esto es complementado por legislación y reglamentaciones que detallan las funciones específicas de los diferentes tribunales y otras ramas del poder judicial. Además, los reglamentos de los tribunales y los documentos de políticas del gobierno pueden brindar detalles adicionales sobre el funcionamiento de los tribunales²³³.



Herramienta III.1 Poder judicial: marcos jurídicos

- ¿En qué leyes se establecen las funciones y la organización del poder judicial? ¿Cuál es el contenido de esas leyes?
- ¿Establece la constitución la estructura general del sistema de tribunales?
- ¿Qué otros documentos gubernamentales o de política brindan información sobre la organización del poder judicial?

Sistema de tribunales penales

Para el sistema de justicia penal, el análisis se centrará en la estructura y operación del sistema de tribunales penales. Esto incluye la identificación y evaluación de los diversos niveles del sistema

²³¹ UNODC, “Los tribunales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²³² UNODC, “La independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²³³ *Ibid.*

de tribunales encargado de la primera audiencia de las causas, los recursos de apelación y las revisiones judiciales relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y los bosques²³⁴.



Herramienta III.2 Sistema de tribunales penales

- ¿Qué niveles jerárquicos posee el sistema de tribunales penales? ¿Qué atribuciones posee cada nivel?
- ¿Cómo operan los procesos de apelación y revisión a través de los diferentes niveles del sistema de tribunales?
- ¿En qué tribunales se presentan en primera instancia las causas relacionadas con la vida silvestre y los bosques? ¿En qué tribunales se presentan los recursos de apelación? ¿Existen en algún nivel tribunales, jueces y otros funcionarios judiciales que traten exclusivamente los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Prevé la ley un sistema de jurado en las causas penales? ¿Se resuelven los cargos relativos a delitos contra la vida silvestre y los bosques por medio de jurados o por jueces individuales? ¿Cómo funciona el sistema en la práctica?
- ¿Existen tribunales especializados establecidos por ley o por la vía de arreglos administrativos que tengan alguna relevancia en los delitos contra la vida silvestre y los bosques (tales como tribunales anticorrupción)?
- ¿Existe algún sistema de asesores que acompañan al juez en el ejercicio de sus funciones? En caso afirmativo, ¿se trata de asesores legos? ¿Acompañan al juez en las causas que abarcan delitos contra la vida silvestre y los bosques?

Independencia del poder judicial

En algunos países, la falta de separación entre las funciones del poder judicial del Estado y las funciones de las ramas del poder ejecutivo y el legislativo constituye un problema común, que conduce a interferencias generalizadas en los asuntos que atañen al poder judicial y a la corrupción en todos los niveles, incluidos los sectores de vida silvestre y bosques²³⁵.

Si bien la relación entre la unidad encargada de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques y el poder judicial de un país debería mantener una distancia apropiada, es muy importante que la unidad cree conciencia entre los miembros del poder judicial sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques y promueva su participación en el dictado apropiado de sentencias y la elaboración de respuestas disuasorias. La unidad también debería requerir información y retroalimentación del poder judicial sobre las decisiones y asuntos importantes que surgen en las causas civiles y penales, así como respecto de cualquier problema referido a las pruebas o la forma en la cual se han llevado a cabo las investigaciones²³⁶.

²³⁴ UNODC, “Los tribunales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²³⁵ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 48.

²³⁶ CITES, Resolución Conf. 12.5 (Rev. CoP 15), anexo 3.



Herramienta III.3 Independencia del poder judicial

- ¿Cuál es la relación entre el poder judicial y las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno? ¿Cómo se articulan esas relaciones? ¿Cuán claras son?
- ¿Aseguran la organización y estructura del poder judicial la independencia de éste?
- ¿Son transparentes los procesos judiciales y la designación de los jueces?
- ¿Cómo rinden cuentas al público los jueces?
- ¿Qué interacción y comunicación, si las hubiera, se establecen entre las unidades de aplicación efectiva de la ley en materia de vida silvestre y bosques y los jueces?

El logro de la independencia del poder judicial para asegurar la imparcialidad de los jueces es una tarea compleja. Existen varias formas en las cuales los países han buscado alcanzar ese objetivo, y las siguientes directrices generales podrían asistirlos en un proceso de esa naturaleza:

- Construir una base amplia de apoyo a las reformas;
- Promover arreglos organizacionales y estructurales independientes para el poder judicial;
- Clarificar la relación entre el poder judicial y los diferentes organismos gubernamentales;
- Mejorar los términos y condiciones y la capacitación de los jueces (véase más adelante);
- Asegurar la existencia de procedimientos transparentes; y
- Promover la rendición pública de cuentas de los tribunales de justicia.

Debe reconocerse que iniciar o llevar a cabo reformas amplias del sistema judicial es un proceso que trasciende las atribuciones de las instituciones relacionadas con la gobernanza en materia de vida silvestre y bosques, pero ellas pueden ser promotoras efectivas en tales procesos²³⁷.

1.2 Recursos del poder judicial

La calidad del sistema de tribunales de justicia depende, entre otras cosas, de los recursos humanos y materiales, tales como los niveles de dotación de personal de los tribunales de justicia, el grado de calificación y capacitación del personal, y las instalaciones y el equipamiento disponibles para los jueces y su personal.

Personal y salarios

Para funcionar adecuadamente, los tribunales de justicia deben contar con la dotación de personal necesaria, y los salarios y otros beneficios que reciben los jueces deben reflejar sus responsabilidades, calificaciones y experiencia. Muchos tribunales de justicia, sin embargo, carecen de los recursos humanos necesarios para cumplir sus funciones. En otros, los tribunales de justicia sufren una severa escasez de personal. Los cargos permanecen vacantes durante años y los salarios y asignaciones pueden sufrir meses de retraso. Las remuneraciones inadecuadas o el incumplimiento en el

²³⁷ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, págs. 48-49.

pago de los salarios de manera habitual pueden reducir la motivación del personal y aumentar el riesgo de corrupción²³⁸.



Herramienta III.4 Poder judicial: personal y salarios

- ¿Cuántos jueces están actualmente empleados para entender en causas penales? ¿Es suficiente el número para manejar el volumen de causas que llegan al tribunal?
- ¿A qué tribunal/es se remiten las causas que comprenden delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Sobre qué base se los remite?
- ¿Cuentan los tribunales penales con una dotación completa de personal? En caso negativo, ¿cuál es la razón esgrimida para ello?
- ¿Qué tipo de personal auxiliar está involucrado en la preparación de juicios penales (administrativo, paralegal u otros)? ¿Cómo es supervisado ese personal y a quién rinde cuentas?
- ¿Cuál es la estructura salarial de los jueces y el personal auxiliar? ¿Cuál es el salario promedio, incluidas las horas extraordinarias, para cada nivel? ¿Cómo se compara esto con el salario promedio nacional?
- ¿Son los niveles salariales proporcionales a las responsabilidades y los riesgos que las tareas conllevan?
- ¿Reciben los jueces y el personal auxiliar su remuneración? En caso afirmativo, ¿la reciben puntualmente?

Selección de personal y capacitación

Los sistemas judiciales que contratan candidatos calificados mediante procesos de selección transparentes, que valoran a los miembros de su personal como los profesionales que son y los remuneran en consecuencia, que fomentan y fortalecen sus competencias y funciones con una capacitación permanente, pueden a su vez exigir de su personal integridad y excelencia. Contrariamente, en los países en los cuales el personal de los tribunales no es considerado como una prioridad o la función pública de ese personal no se reafirma con liderazgo, existen más probabilidades de que el sistema judicial y los usuarios del mismo se vean afectados por la ineficacia, la mala calidad de los servicios y la corrupción²³⁹.

Como ocurre con aquellos encargados de investigar y llevar a juicio los delitos contra la vida silvestre y los bosques, es crucial que los jueces y su personal sean capacitados adecuadamente. Si las causas son resueltas por jueces que no están suficientemente familiarizados con los antecedentes, técnicas, procesos y requisitos legales pertinentes, es posible que la integridad de los juicios pueda resultar comprometida.

Para asistir a los países en sus esfuerzos de capacitar a los jueces y funcionarios judiciales para tratar con causas que comprendan el comercio ilícito de especies amenazadas, la Secretaría de la

²³⁸ UNODC, “La independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*; UNODC, *The Global Programme against Corruption*, pág. 245.

²³⁹ UNODC, “Los tribunales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

CITES provee a los fiscales y miembros del poder judicial de un módulo de capacitación que está disponible en CD-ROM²⁴⁰.



Herramienta III.5 Designación y capacitación de los jueces

- ¿Cuáles son los procesos y procedimientos de designación de los jueces? ¿Qué nivel de calificación se requiere? ¿Cómo se seleccionan los jueces para los tribunales superiores y los especializados?
- ¿Qué capacitación inicial reciben los jueces noveles y otros empleados recién ingresados? ¿Se brinda capacitación especializada sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques al personal nuevo o al ya existente?
- ¿Con qué frecuencia reciben los jueces u otros empleados capacitación de actualización? ¿Qué cursos de formación especializada están actualmente disponibles? ¿Cómo se evalúan las necesidades de capacitación? ¿Cómo se imparte esa capacitación?
- ¿Incluye la capacitación a participantes de otros organismos?
- ¿Existen mecanismos establecidos para brindar a los jueces que deben tratar casos de tráfico de vida silvestre sólo ocasionalmente acceso a la pericia técnica pertinente?

Instalaciones y equipamiento

Los jueces y su personal auxiliar requieren ciertas instalaciones básicas, y también pueden necesitar equipamiento especial, para llevar a cabo sus tareas. Las instalaciones básicas incluyen oficinas y artículos de oficina, y el equipamiento más especializado comprende computadores y bases de datos legales. Los jueces y su personal deben tener acceso a las bibliotecas, así como a fondos suficientes para llevar adelante sus funciones diarias.

Los análisis de las instalaciones y el equipamiento requeridos varían significativamente entre jurisdicciones. Debe tenerse en cuenta el rol, la capacitación, la responsabilidad y la antigüedad de los jueces. El análisis también depende de las condiciones socioeconómicas, los recursos disponibles y el acceso a ayuda financiera y asistencia técnica. El *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* contiene herramientas adicionales para evaluar la suficiencia y seguridad de las instalaciones y el equipamiento de los tribunales de justicia²⁴¹.



Herramienta III.6 Poder judicial: instalaciones y equipamiento

- ¿Cuáles son las instalaciones del poder judicial? ¿Dónde están ubicados los tribunales de justicia? ¿En qué condiciones físicas se encuentran los edificios donde se ubican los tribunales de justicia?

²⁴⁰ Secretaría de la CITES, "Interactive training course for enforcement officers and information module for prosecutors and the judiciary", CD-ROM (Ginebra, 2008).

²⁴¹ UNODC, "Los tribunales", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Qué medidas de seguridad se han tomado en y alrededor de los edificios de los tribunales?
- ¿Es adecuado el equipamiento de oficinas (tal como muebles, artículos de oficina y fotocopiadoras)? ¿Están las salas de los tribunales equipadas y amuebladas apropiadamente?
- ¿Qué tecnología de comunicación y procesamiento de texto se encuentra disponible (tal como computadores, acceso a Internet, teléfonos y equipos de fax)?
- ¿Pueden almacenarse de manera segura los expedientes, pruebas e información electrónica?
- ¿Tienen los jueces y su personal acceso a la legislación pertinente, incluidas las leyes penales y las leyes sobre vida silvestre y bosques?
- ¿Dónde pueden los jueces tener acceso a material jurídico (tal como leyes, informes sobre causas judiciales y otra bibliografía)? ¿Están equipados los tribunales con bibliotecas? ¿Tienen los jueces acceso a las bases de datos relevantes?

1.3 Gestión de la información

El registro, mantenimiento y almacenamiento de la información, incluidos los expedientes de causas judiciales, repertorios de los tribunales, entre otras, son esenciales para la integridad y el funcionamiento del poder judicial. La adecuada y rigurosa gestión de la información también cumple una función importante para las personas externas a los sistemas de tribunales de justicia y el público en general, y no se limita a los procesos judiciales que comprenden delitos contra la vida silvestre y los bosques. La siguiente herramienta propone varios mecanismos básicos relativos al mantenimiento de archivos y la elaboración de repertorios por parte de los tribunales. En el *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* puede encontrarse un conjunto más completo de herramientas sobre este tema²⁴².



Herramienta III.7 Archivos e informes de los tribunales

- ¿Existe un archivo del tribunal de justicia? ¿Está el personal capacitado para el mantenimiento de archivos? ¿Cómo se asegura la integridad del personal responsable del mantenimiento de los archivos del tribunal?
- En virtud de la legislación vigente, ¿qué archivos del tribunal son de acceso público y cuáles son confidenciales?
- ¿Durante cuánto tiempo se conservan los diferentes tipos de archivos del tribunal? ¿Existen normas claras sobre el mantenimiento y la destrucción de los archivos? ¿Ha habido ocasiones en las que se hayan perdido, se hayan dañado archivos o hayan sido robados?
- ¿Cómo se inician, se identifican y se mantienen actualizados los expedientes? ¿Puede realizarse un seguimiento de los expedientes a medida que transitan por las diferentes instancias del tribunal?

²⁴² UNODC, “Los tribunales”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

- ¿Contemplan la legislación o las normas procesales vigentes la grabación de las actuaciones del tribunal y el modo en que debe hacerse? ¿Se graban todas las actuaciones judiciales? ¿De qué manera se graban? ¿Cómo, dónde y por cuánto tiempo se mantienen las grabaciones del tribunal?
- ¿Se recopilan repertorios de jurisprudencia? En caso afirmativo, ¿quién es responsable de la recopilación y con qué frecuencia se publican repertorios de jurisprudencia? ¿Cómo se difunden los repertorios?

1.4 Rendición de cuentas e integridad del poder judicial

Un grave impedimento para el éxito de cualquier esfuerzo para combatir el delito contra la vida silvestre y los bosques es la corrupción del poder judicial. Si los jueces son corruptos, los mecanismos jurídicos e institucionales destinados a frenar el delito contra la vida silvestre y los bosques —sin importar cuán bien definidos, eficientes y honestos sean— seguirán siendo insuficientes. Es más, la integridad judicial estará severamente comprometida si los jueces y funcionarios del poder judicial conspiran con individuos u organizaciones involucradas en actividades ilícitas, o si sus funciones entran en conflicto con intereses personales (por ejemplo, si familiares o amigos están involucrados en los sectores de vida silvestre o bosques o si son imputados de un delito).

Por lo tanto, es importante que todos los miembros del poder judicial puedan rendir cuentas de sus decisiones y acciones, y que se establezcan códigos claros para asegurar la integridad del poder judicial.



Herramienta III.8 Rendición de cuentas e integridad del poder judicial

- ¿Contempla la legislación vigente el seguimiento y la supervisión de la conducta y el desempeño de los jueces y oficiales judiciales? En caso afirmativo, ¿cuáles son esos mecanismos? ¿Cómo se evalúa el desempeño de los jueces?
- ¿Existen códigos de conducta y directrices éticas claras para los jueces y los oficiales judiciales? En caso afirmativo, ¿qué contemplan esos códigos y directrices? ¿Cómo funcionan? ¿Cómo se realizan su aplicación efectiva e implementación?
- ¿Existen vías para que los ciudadanos presenten quejas contra los jueces? ¿Existe una supervisión independiente del sistema de quejas? ¿Cómo se manejan las acusaciones de mala conducta profesional? ¿Quién las administra?
- ¿Cómo es percibido el poder judicial por otros organismos o por el público en general? ¿Son los jueces respetados y se les tiene confianza? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Se han producido acusaciones de que los jueces aceptan o solicitan sobornos con el fin de lograr que ignoren los delitos relevantes?
- ¿Existe una estrategia o plan nacional para combatir la corrupción en el poder judicial? En caso afirmativo, ¿qué medidas contiene esa estrategia?

2. El ministerio público

Los fiscales desempeñan una función única en las causas penales en tanto y en cuanto actúan en nombre del Estado como representantes de la ciudadanía en general y no de una víctima individual. Los fiscales tienen como obligación más general la defensa del estado de derecho y deben velar, desde el punto de vista ético y profesional, por que el acusado de un delito reciba un juicio justo. El hecho de no cumplir con estas obligaciones se traduce en una variedad de injusticias que pueden abarcar desde enjuiciamientos abusivos hasta condenas injustas, que dañan la integridad del sistema judicial y vulneran la confianza ciudadana²⁴³. Las acciones judiciales inadecuadas o no existentes con referencia a los delitos contra la vida silvestre y los bosques también envían el mensaje de que este tipo de delito no produce víctimas y es menos grave que otros²⁴⁴.

La estructura y los servicios de las fiscalías varían considerablemente de un país a otro y están frecuentemente influenciados por el sistema del *common law*, el sistema de derecho romano o un sistema mixto. Habida cuenta de la gran diversidad de estructuras y métodos de procesamiento de las fiscalías, resulta difícil abordar todos los problemas potenciales de cada sistema con las herramientas que se presentan en las siguientes secciones. Además, muchas cuestiones no están específicamente relacionadas con los procedimientos judiciales de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y son mejor evaluadas al analizar todos los tipos de actividades delictivas. El *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* contiene una sección específica, denominada “La fiscalía”, que puede ser utilizada para evaluar todos los elementos de las fiscalías de manera exhaustiva²⁴⁵. Además, la Asociación Internacional de Fiscales aprobó las “Normas de responsabilidad profesional y Declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales”²⁴⁶, que debería integrarse a un análisis exhaustivo de los servicios de fiscalía. Las siguientes secciones se concentran exclusivamente en el análisis de las características principales de las fiscalías que tratan delitos contra la vida silvestre y los bosques.

2.1 Fuente, organización y delegación de las atribuciones del ministerio público

Marco jurídico

El primer paso en la evaluación del sistema de fiscalía comprende la identificación de la fuente de las atribuciones del ministerio público fiscal. En muchos países, la constitución nacional contiene disposiciones que definen la organización general con referencia a quién es responsable de iniciar acciones judiciales en las causas penales, en qué rama del gobierno residen esas facultades y las atribuciones y obligaciones del ministerio público fiscal. Además, las leyes y reglamentaciones contienen, por lo general, detalles adicionales sobre las funciones y operaciones de las fiscalías. En algunos países, éstas son establecidas a través de las leyes generales de administración de justicia, códigos penales o códigos de procedimientos penales. En otros países, existen leyes específicas que tratan exclusivamente del ministerio público fiscal o la autoridad de investigación.

²⁴³ UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁴⁴ Mara E. Zimmerman, “The black market for wildlife”, págs. 1657-1676.

²⁴⁵ UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁴⁶ Asociación Internacional de Fiscales, “Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors” (April 1999). Disponible en: www.iap-association.org/ressources/Standards_English.pdf (consultado el 4 de marzo de 2010).



Herramienta III.9 Fuente de las atribuciones del ministerio público

- ¿En qué normas o leyes están establecidas las funciones y la organización de las fiscalías?
- ¿Establece la constitución qué rama del gobierno es responsable de iniciar acciones judiciales?
- ¿Cuáles son las funciones (establecidas por ley) del ministerio público? ¿Cómo se relaciona esa autoridad con otras ramas del gobierno?

Organización y delegación de las facultades de las fiscalías

Una vez que se ha identificado el marco para las acciones judiciales penales, incluidas las relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y los bosques, es necesario analizar la organización y delegación de facultades para procesos judiciales y otras funciones de investigación asociadas. Mientras que algunos países tienen unidades especializadas de procesamiento de delitos contra la vida silvestre y los bosques²⁴⁷, muy pocos sistemas cuentan con fiscales que se ocupen exclusivamente de estos delitos. Además, es raro que los países instituyan procedimientos específicos aplicables exclusivamente al procesamiento relacionado con los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En su ausencia, se aplican los procedimientos generales para los procesos judiciales penales²⁴⁸.



Herramienta III.10 Ministerio público: organización y delegación

- ¿En quién reside la autoridad de las fiscalías en el sistema de justicia penal? ¿Es independiente o es parte del poder judicial? ¿Realizan la policía u otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley diligencias judiciales?
- ¿Han sido conferidas las facultades del ministerio público a los fiscales, a los jueces de instrucción o a ambos?
- ¿Cómo está organizado el ministerio público? ¿Cuentan las fiscalías con personal o con unidades especializadas para emprender acciones judiciales referidas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- En concordancia con las leyes y los procedimientos del sistema de justicia penal, ¿cómo se diligencia una causa que comprende violaciones a las leyes de vida silvestre y bosques, desde la denuncia o sospecha del delito, pasando por la instrucción y la acusación formal, hasta la sentencia y la resolución de la causa?

En un esfuerzo para aumentar las actuaciones judiciales en materia de delitos contra la vida silvestre y los bosques, algunos países —si bien sólo un pequeño número de ellos— asignan fiscales en las unidades encargadas de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques. Aun cuando no se asigne un fiscal a esas unidades, deberían realizarse los mayores esfuerzos para establecer la

²⁴⁷ Cf. Secretaría de la CITES, “Interactive training course”, módulo II.2.

²⁴⁸ UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

relación de trabajo más estrecha posible entre la unidad encargada de la aplicación efectiva de la ley y las fiscalías. Debería priorizarse la concienciación entre dichas autoridades, y debería proveerse apoyo a la unidad. La unidad podría muy bien estar preparada para brindar capacitación a los fiscales. Deberían, además, establecerse estándares de requisitos sobre denuncias de casos y obtención de pruebas. Los fiscales también podrían asistir en identificar las prioridades y objetivos de la unidad²⁴⁹.



Herramienta III.11 Asociaciones entre organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y las fiscalías

- ¿Qué relaciones de trabajo existen entre las unidades encargadas de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques y las autoridades de las fiscalías? ¿Cómo se comunican e intercambian información esos organismos?
- ¿Son asignados uno o más fiscales a la unidad encargada de la aplicación efectiva de la ley en materia de vida silvestre y bosques? Si ése no es el caso, ¿sería factible tal asignación?



Herramienta III.12 Rol de los fiscales

- ¿Cuál es el rol de los fiscales en relación con los delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Cuál es el rol de los fiscales durante el juicio, en la imposición de la pena y en la presentación de recursos de apelación?
- ¿Ejercen los fiscales una función de supervisión de las investigaciones (de delitos relacionados con la vida silvestre o los bosques)?
- ¿Tienen los fiscales atribuciones para promover un proceso judicial? En caso afirmativo, ¿cómo es el procedimiento? En caso negativo, ¿quién promueve los procesos judiciales? ¿Están los fiscales legalmente vinculados a los resultados de la investigación policial (o de otro organismo)?
- ¿Tienen los ciudadanos (u otros individuos) el derecho de realizar solicitudes particulares para iniciar un proceso judicial?
- ¿Tienen los fiscales facultades para iniciar acciones judiciales, desestimar una causa, retirar los cargos o remitir casos a procedimientos alternativos del enjuiciamiento penal, etc.?
- ¿Tienen los fiscales facultades para negociar una sentencia acordada?

2.2 Operación y volumen de trabajo de las fiscalías

En muchos países, las fiscalías carecen notoriamente de personal y cuentan con recursos insuficientes para funcionar de manera adecuada. Esto puede conducir a largas demoras y, en algunos casos, al fracaso de las causas judiciales (si los testigos mueren, las pruebas desaparecen, etc.). Además, los

²⁴⁹ CITES, Resolución Conf. 12.5 (Rev. CoP 15), anexo 3.

fiscales a menudo sufren presiones para priorizar otros delitos graves antes que llevar a juicio los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

Por consiguiente, al analizar un sistema de fiscalías, es menester obtener información, que incluya estadísticas, sobre la operación básica de las fiscalías y el volumen de trabajo de los fiscales. Cuando se analizan esa información y esos datos, es importante entender la terminología utilizada en esa jurisdicción en particular, ya que el significado de términos como “causa penal”, “archivar”, “resolución” y “resultado” puede variar considerablemente²⁵⁰.



Herramienta III.13 Operación y volumen de trabajo de los fiscales

- En las jurisdicciones en las que la policía es la que presenta originalmente los escritos de acusación, ¿a cuántos casos penales relativos a la vida silvestre y los bosques debe dar curso anualmente la fiscalía? En las jurisdicciones en las que el fiscal es el responsable de presentar cargos ante los tribunales, ¿cuántos casos son incoados de ese modo cada año? ¿Dónde se interponen esas acciones judiciales?
- ¿Cuántos procesos judiciales relacionados con la vida silvestre y los bosques son resueltos anualmente por el fiscal? ¿Son resueltos, por ejemplo, mediante procesos o mediante declaraciones de culpabilidad?
- ¿Cuántos casos concluyen con una condena por al menos uno de los cargos imputados? ¿Cuántos casos son retirados o desestimados? ¿Cuántos casos son remitidos a programas alternativos?
- ¿Se asignan los casos que comprenden delitos contra la vida silvestre y los bosques a fiscales determinados? En caso afirmativo, ¿cuál es el volumen anual de casos promedio asignados? ¿Cuántos casos pueden estar tratando los fiscales en un determinado momento?
- ¿Existen atrasos en casos que comprenden delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Se puede determinar cuánto tiempo ha permanecido un caso asignado a un fiscal a la espera de ser examinado?

2.3 Recursos de las fiscalías

La eficacia de los procesos judiciales que tratan de delitos contra la vida silvestre y los bosques depende, en gran medida, de la calidad de los servicios de fiscalía. Esta calidad depende, a su vez, entre otras cosas, de los recursos humanos y materiales disponibles, tales como la dotación de personal de las fiscalías, las calificaciones y capacitación del personal y las instalaciones y el equipamiento a disposición de los fiscales.

Personal y salarios

A fin de poder funcionar adecuadamente, las fiscalías deben contar con una dotación de personal apropiada, y tanto los fiscales como su personal auxiliar deben estar adecuadamente remunerados. Los salarios y otros beneficios de los fiscales deben reflejar sus responsabilidades, su educación y su

²⁵⁰ UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

experiencia. Muchas unidades de fiscalía, sin embargo, carecen de los recursos humanos necesarios para cumplir sus funciones. En algunos países, las unidades de fiscalía sufren una severa escasez de personal. Los cargos permanecen vacantes por años y pueden adeudarse los salarios y beneficios durante muchos meses. La remuneración inadecuada, o la falta de pago de salarios de forma regular, pueden reducir la motivación del personal y aumentar el riesgo de corrupción²⁵¹.



Herramienta III.14 Ministerio público: personal y salarios

- ¿Cuántos fiscales están actualmente empleados por las fiscalías? ¿Es ese número suficiente para manejar la carga procesal?
- ¿Cuántos fiscales y personal auxiliar están involucrados en promover acciones judiciales referidas a delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Es esa su única responsabilidad o están también encargados de promover acciones judiciales en relación con otros tipos de delitos?
- ¿Tienen las fiscalías y sus unidades especializadas una dotación completa de personal? En caso negativo, ¿cuál es la razón esgrimida para ello?
- ¿Qué tipos de personal auxiliar están involucrados en las acciones judiciales relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y los bosques (administrativas, paralegales o de otro tipo)? ¿Cómo se supervisan y a quién responden?
- ¿Cuál es la estructura salarial de los fiscales y su personal auxiliar? ¿Cuál es el salario medio, incluidas las horas extraordinarias, para cada nivel? ¿Cómo se compara esto con el salario medio nacional?
- ¿Son los niveles salariales proporcionales a las responsabilidades y los riesgos que las tareas conllevan?
- ¿Se hace efectivo el pago de los salarios a los fiscales y su personal? En caso afirmativo, ¿reciben sus salarios puntualmente?

Selección y capacitación

Los procesos de selección de los fiscales deben ser justos y transparentes para asegurar el profesionalismo y la integridad, y para evitar el nepotismo y la corrupción. La selección de personal en todos los niveles se debe basar en el mérito, la experiencia y el nivel de educación, y los criterios de selección deben estar claramente enunciados.

Como en el caso de las personas relacionadas con la investigación de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, resulta crucial que los fiscales estén adecuadamente calificados y capacitados. Deben poseer una comprensión profunda de los marcos jurídicos y de la jurisprudencia relevantes, así como de los elementos técnicos de las leyes sobre vida silvestre y bosques, y la función y operación de cada aspecto del sistema de justicia penal. Si los delitos son elevados a juicio por personas que no están suficientemente familiarizadas con los antecedentes, técnicas, procesos y requisitos legales pertinentes, es posible que se comprometa la integridad de los procesos judiciales, con potenciales consecuencias para los juicios y las condenas²⁵².

²⁵¹ UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*; y UNODC, *The Global Programme against Corruption*, pág. 245.

²⁵² UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

El análisis de las capacidades de las fiscalías debería, por lo tanto, abarcar una revisión exhaustiva de los programas de capacitación, que incluya su impartición y contenidos, y de los tipos y profundidad de la capacitación disponible a los fiscales. Además, aun cuando existan programas completos de capacitación, es importante que los planes de estudio y los currículos sean revisados regularmente para asegurar que permanezcan actualizados y que se mantengan al día con los desarrollos legislativos y de la jurisprudencia y con la naturaleza siempre cambiante de los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

A fin de asistir a los países en sus esfuerzos para emprender acciones judiciales en los casos relacionados con el comercio de especies amenazadas de manera eficaz, la Secretaría de la CITES ofrece a los fiscales y miembros del poder judicial un módulo de capacitación, disponible en formato de CD-ROM²⁵³.



Herramienta III.15 Selección y capacitación de los fiscales

- ¿Cuáles son los procesos de selección y los procedimientos de contratación para ingresar en una fiscalía? ¿Qué nivel de calificaciones se requiere? ¿Los fiscales deben ser graduados en derecho?
- Cuando existen unidades especializadas encargadas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, ¿cómo se selecciona al personal para esas unidades?
- ¿Qué capacitación inicial reciben las personas que ingresan a las fiscalías? ¿Se ofrece capacitación especializada en material de vida silvestre y bosques al personal que ingresa o al ya existente?
- ¿Con qué frecuencia reciben los fiscales capacitación de actualización? ¿Qué cursos de capacitación especializada se imparten y están disponibles actualmente? ¿Cómo se evalúan las necesidades de capacitación? ¿Cómo se imparte la capacitación?
- ¿Se cuenta con mecanismos para brindar acceso a los fiscales que deben tratar casos de tráfico de vida silvestre sólo de manera ocasional a la pericia técnica relevante?
- ¿Comprende la capacitación a participantes de diferentes organismos (nacionales y extranjeros), tales como la policía, el poder judicial u otros?

Instalaciones y equipamiento

Las responsabilidades asignadas a las autoridades de las fiscalías a menudo tienen poca relación con su capacidad de cumplir con ellas. Los fiscales de delitos contra la vida silvestre y los bosques requieren ciertas instalaciones básicas y pueden también necesitar equipamiento especial para llevar a cabo sus tareas. Las instalaciones básicas pueden incluir oficinas y material de oficina, y un equipamiento más especializado puede incluir computadores y bases de datos jurídicos. También se necesita tener acceso a bibliotecas y fondos suficientes para realizar las funciones diarias²⁵⁴.

Los análisis de las instalaciones y el equipamiento disponibles y requeridos varían significativamente entre jurisdicciones y organismos. Deben tener en cuenta el rol, la capacitación, la responsabilidad

²⁵³ Secretaría de la CITES, "Interactive training course".

²⁵⁴ UNODC, "La fiscalía", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

y la antigüedad de los fiscales. El análisis también dependerá de las condiciones socioeconómicas locales, los recursos disponibles y el acceso a la ayuda financiera y la asistencia técnica.



Herramienta III.16 Ministerio público: instalaciones y equipamiento

- ¿Cuáles son las instalaciones que ocupan las fiscalías? ¿Dónde están ubicadas?
- ¿Es el equipamiento de las oficinas (tal como muebles, artículos de oficina y fotocopiadoras) adecuado?
- ¿Tienen los fiscales acceso fácil a los organismos de investigación y a los tribunales?
- ¿Qué tecnología de comunicación está disponible (tal como computadores, la Internet, teléfonos, teléfonos celulares y equipos de fax)?
- ¿Pueden archivarse los expedientes, pruebas e información electrónica de forma segura?
- ¿Tienen los fiscales acceso a la legislación relevante, incluidas las leyes penales y las leyes sobre vida silvestre y bosques?
- ¿Tiene la autoridad de fiscalía una biblioteca, o pueden los fiscales acceder a bibliotecas legales en otros sitios cercanos? ¿Tienen los fiscales acceso a las bases de datos electrónicas relevantes?

2.4 Rendición de cuentas e integridad

Los fiscales, como otros funcionarios comprendidos en el sistema de justicia penal, pueden ser vulnerables a la corrupción o pueden confabularse con personas u organizaciones involucradas en actividades ilícitas. Además, pueden surgir conflictos de intereses si los deberes del fiscal entran en conflicto con sus intereses personales (por ejemplo, si parientes o amigos tienen actividades en los sectores de vida silvestre o bosques o si son imputados de algún delito). Por lo tanto, es importante que los fiscales —como todos los funcionarios gubernamentales— rindan cuentas de sus decisiones y sus acciones, y que se establezcan códigos claros para asegurar la integridad de la autoridad de fiscalía y su personal. Los “Estándares de responsabilidad profesional y declaración de deberes y derechos de los fiscales”, de la Asociación Internacional de Fiscales, contienen directrices relacionadas con la obligación de rendir cuentas e integridad de los fiscales²⁵⁵.

Los fiscales pueden estar obligados a rendir cuentas en una cantidad de formas diferentes. Deben estar en condiciones de rendir cuentas en términos de gestión o estadísticas respecto de su desempeño y productividad, y tal vez en relación con metas y objetivos establecidos por el gobierno o por la comunidad, pero más importante aún, deben ser responsables de la manera en que ejercitan sus atribuciones y las facultades discrecionales que se les han confiado²⁵⁶.

²⁵⁵ Asociación Internacional de Fiscales, “Standards of professional responsibility”.

²⁵⁶ UNODC, “La fiscalía”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.



Herramienta III.17 Rendición de cuentas e integridad de los fiscales

- ¿Establece la ley mecanismos para la vigilancia y la supervisión de la conducta y el desempeño de los fiscales? En caso afirmativo, ¿cuáles son esos mecanismos? ¿Cómo se evalúa el desempeño de los fiscales?
- ¿Existen códigos de conducta y directrices éticas claras para los fiscales? En caso afirmativo, ¿qué establecen? ¿Cómo funcionan? ¿Cómo son aplicados e implementados?
- ¿Reciben los fiscales capacitación sobre códigos de conducta y directrices éticas? En caso afirmativo, ¿cuándo reciben esa capacitación? ¿Es esa capacitación un requisito para obtener un título o una licencia para ejercer la práctica fiscal? ¿Se requiere que los fiscales reciban capacitación periódica sobre códigos de conducta y ética?
- ¿Existen vías para que los ciudadanos presenten quejas contra los fiscales? ¿Existe un sistema de supervisión del sistema de presentación de quejas? ¿Cómo se manejan las acusaciones de conducta indebida? ¿Quién administra ese sistema?
- ¿Cómo son percibidos los fiscales por otros organismos y el público en general? ¿Gozan de su confianza y son respetados? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Existen acusaciones de que los fiscales aceptan o solicitan sobornos para lograr que ignoren los delitos pertinentes?

3. Cooperación internacional en cuestiones penales

Como se discute en la parte II, sección 7, de esta publicación, el delito transnacional relacionado con la vida silvestre y los bosques debe ser encarado por una justicia penal que también atraviese las fronteras. En esta sección, se presenta una variedad de herramientas sobre cooperación internacional entre los agentes encargados de la aplicación efectiva de la ley. Esta sección explora modalidades de cooperación judicial internacional en materia penal, específicamente la extradición, la asistencia judicial recíproca, la cooperación con el fin de confiscar, la remisión de procesos penales y el traslado de personas condenadas a cumplir una pena. Esas modalidades son definidas en tratados internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Para cada país, la participación de autoridades administrativas en los procedimientos descritos en esta sección puede variar, y los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley participan con frecuencia en la ejecución de órdenes judiciales en cumplimiento de requerimientos de las autoridades competentes.

3.1 Extradición

La extradición es el proceso mediante el cual un Estado (el Estado requerido) entrega a una persona a otro Estado (el Estado requirente) con el fin de llevar a cabo su enjuiciamiento o para el cumplimiento de una condena penal en relación con un delito extraditabile. La extradición de una persona es facilitada mediante un proceso judicial formal, que a menudo requiere una base probatoria que justifique esa extradición, si bien la decisión final sobre la entrega generalmente recae en el poder ejecutivo.

Las convenciones multilaterales que tratan del tema de la extradición han sido desarrolladas dentro del marco de las diversas organizaciones regionales e internacionales. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁵⁷ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁵⁸ contienen disposiciones que pueden ser aplicadas en relación con algunos delitos contra la vida silvestre y los bosques. Estas convenciones establecen estándares mínimos para la extradición relacionada con los delitos que abarcan y también alientan la adopción de una variedad de mecanismos diseñados para hacer más eficiente el proceso de extradición²⁵⁹.

Además, la mayoría de las jurisdicciones han concertado numerosos tratados bilaterales que les permiten la extradición hacia y desde países seleccionados. En el ámbito interno, en algunos países existen leyes de extradición o leyes similares que establecen los requisitos para la administración de solicitudes de extradición a y de otros países.

Todavía subsisten numerosas situaciones en las cuales los instrumentos jurídicos existentes —nacionales e internacionales— resultan insuficientes o no abarcan los delitos relativos a la vida silvestre y los bosques. Aun en los casos en que estén contemplados, los procesos de extradición pueden ser engorrosos, y restan aún numerosos obstáculos para lograr la extradición rápida y predecible. Para encarar esos asuntos, tratados modelo como el Tratado Modelo de las Naciones Unidas sobre Extradición, que fuera aprobado por la Asamblea General, han sido puestos a disposición de los países que deseen concertar nuevos acuerdos bilaterales. También se está preparando una ley modelo sobre extradición²⁶⁰.



Herramienta III.18 Extradición

- ¿Existe una ley nacional que reglamente la extradición? En caso afirmativo, ¿contempla los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué tratados bilaterales de extradición ha suscripto el país? ¿Existen países no incluidos pero con los cuales sería importante concertar un tratado?
- ¿Comprenden los tratados existentes los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques, así como delitos descritos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (si el país es un Estado parte)?
- ¿Requiere el país un tratado, en virtud de su legislación nacional, para extraditar a un individuo? ¿Es la extradición legal de un individuo a otro país posible sin la existencia de un tratado?
- ¿Cuáles son los requerimientos principales del país para conceder una solicitud de extradición? ¿La legislación interna o los tratados bilaterales estipulan un requisito de doble incriminación?
- ¿Reconoce el país el valor legal de órdenes de búsqueda y captura emitidas por otros países?

²⁵⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 16. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 173-190.

²⁵⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 44.

²⁵⁹ UNODC, “Cooperación internacional”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁶⁰ Véase www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html.

- Con arreglo a la legislación nacional, ¿sobre qué bases puede denegarse una extradición? ¿Se contemplan excepciones basadas en ciertos tipos de delitos o penas, o en la naturaleza política del delito o en la prohibición de extradición de nacionales?
- ¿Quién o qué organismos tratan las solicitudes de extradición? ¿Cómo se coordina el proceso? ¿Ha recibido el personal pertinente capacitación respecto de los requisitos legales para la extradición?
- ¿Qué resultados obtiene actualmente el país con sus solicitudes de extradición?
- ¿El país puede normalmente hacer que las solicitudes de extradición se ejecuten en los plazos especificados por el Estado requirente?

3.2 Asistencia judicial recíproca

La asistencia judicial recíproca es un mecanismo que permite a un Estado suministrar asistencia a otro Estado durante una investigación o proceso judicial. Los tipos de asistencia que pueden brindarse a través de la asistencia judicial recíproca están sujetos a los tratados aplicables y al derecho interno, y pueden incluir medidas obligatorias o coercitivas²⁶¹.

La asistencia judicial recíproca puede ser llevada a cabo sobre la base de acuerdos bilaterales y multilaterales, así como de la legislación nacional que da plena efectividad a los tratados pertinentes o autoriza la asistencia jurídica recíproca en ausencia de tales tratados. En los instrumentos multilaterales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁶² y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁶³, se incluyen disposiciones detalladas en materia de asistencia judicial recíproca.

La asistencia judicial recíproca puede verse dificultada por el hecho de que las normas procesales de los países cooperantes pueden variar considerablemente. Para facilitar esos esfuerzos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Tratado modelo de asistencia judicial recíproca en materia penal. También se ha preparado una ley modelo de asistencia judicial recíproca²⁶⁴.



Herramienta III.19 Asistencia judicial recíproca

- ¿Existen leyes nacionales que rijan la asistencia judicial recíproca en materia penal y administrativa? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿Abarcan los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué tratados o acuerdos bilaterales en materia de asistencia judicial recíproca ha celebrado el país con otros países? ¿Se han identificado países con los cuales no se han celebrado tratados pero con los que sería importante que existiera un tratado?

²⁶¹ Por ejemplo, el artículo 18, párrafos 3 y 8, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional establece los tipos de asistencia judicial recíproca que puede solicitarse. Éstos pueden incluir cualquier otro tipo de asistencia que no sea contraria al derecho interno de la parte a la que se la solicita. Véase artículo 18, párrafo 3 (i).

²⁶² Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 18; David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 195-238.

²⁶³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 46.

²⁶⁴ Véase www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html.

- ¿Contemplan los tratados existentes los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques, así como los delitos descritos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (si el país es un Estado parte)?
- Conforme a la legislación nacional, ¿requiere el país que exista un tratado de asistencia judicial recíproca en materia penal? ¿Es posible esa asistencia sin la existencia de un tratado?
- ¿Cuáles son los requisitos principales del país para conceder una solicitud de asistencia? ¿La legislación interna o los tratados bilaterales estipulan un requisito de doble incriminación?
- Conforme a la legislación nacional, ¿sobre qué bases puede ser denegada la asistencia judicial recíproca?
- ¿Quién o qué organismos se encargan de las solicitudes de asistencia judicial recíproca? ¿Cómo se coordina ese proceso? ¿Ha sido capacitado el personal competente respecto de los requisitos legales necesarios?
- ¿Qué resultados obtiene actualmente el país con sus solicitudes de asistencia judicial recíproca?
- ¿El país puede normalmente hacer que las solicitudes de asistencia judicial se ejecuten en los plazos especificados por el Estado requirente?

En ausencia de un tratado o acuerdo, o cuando existe legislación que contiene disposiciones en otro sentido, algunos países utilizan cartas rogatorias (a veces denominadas *commissions rogatoires* o *exhortos*) como el método consuetudinario de obtener asistencia desde el exterior. Una carta rogatoria es una solicitud de un tribunal de un país al poder judicial de un país extranjero requiriendo cierta acción o cierta información. Las cartas rogatorias pueden ser utilizadas en los países en los cuales los tratados multilaterales o bilaterales sobre asistencia no están en vigor para efectuar diligencias procesales o para obtener pruebas, si así lo permite la legislación del país extranjero²⁶⁵. Esto puede hacerse en base a la reciprocidad o el reconocimiento.



Herramienta III.20 Cartas rogatorias

- ¿Quién se encarga de las cartas rogatorias (“exhortos” o “*commissions rogatoires*”) para pedir asistencia internacional? ¿Quién se encarga de recibir y remitir tales solicitudes de asistencia judicial recíproca?
- En promedio, ¿cuánto tarda en expedirse una carta rogatoria?
- ¿Son utilizadas las cartas rogatorias en relación con los delitos contra la vida silvestre y los bosques? En caso afirmativo, ¿cómo y en qué casos? En caso negativo, ¿por qué no?

²⁶⁵ UNODC, “Investigación de delitos”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*; Estados Unidos de América, Departamento de Estado, “Preparation of letters rogatory”, disponible en: http://travel.state.gov/law/info/judicial/judicial_683.html (consultado el 13 de enero de 2010).

Para identificar las fortalezas y debilidades de las medidas de cooperación internacional existentes, puede resultar de utilidad la revisión de los patrones de cooperación internacional de diferentes jurisdicciones. Algunas jurisdicciones pueden tener relaciones de trabajo estrechas y sencillas con otras jurisdicciones, permitiendo que se remitan solicitudes y que éstas sean tramitadas en forma expedita, mientras que la cooperación con ciertas otras jurisdicciones puede ser más difícil²⁶⁶. El análisis de los flujos actuales de casos y los datos pertinentes puede ayudar a identificar mejores prácticas y a superar obstáculos. Debe señalarse, sin embargo, que la cooperación internacional está a menudo influida por factores geográficos, históricos y políticos que pueden trascender el alcance de este análisis.



Herramienta III.21 Patrones de cooperación internacional

- ¿Desde qué países se ha solicitado asistencia internacional con mayor frecuencia?
- ¿Con cuánta frecuencia, en qué circunstancias y por qué delitos han participado los organismos en la búsqueda de cooperación de otro país en casos de delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Cuáles fueron los resultados de esas solicitudes?
- ¿Qué demoras y dificultades han encontrado típicamente los organismos en los intentos de obtener asistencia de otros países?

3.3 Confiscación de bienes

La acción eficaz contra los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques debe incluir medidas para privar a los autores de los delitos de los productos de los mismos, especialmente si los especímenes afectados poseen un alto valor de mercado. La capacidad de los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y de las autoridades judiciales y fiscales de identificar, investigar, secuestrar y confiscar bienes derivados de delitos contra la vida silvestre y los bosques transmite un mensaje a los delincuentes respecto de que la actividad no redundará en beneficios importantes.

Por consiguiente, la mayoría de las jurisdicciones cuentan con mecanismos que les permiten rastrear, congelar, incautar y confiscar los bienes y los productos del delito. Como regla general, los funcionarios competentes deberían estar autorizados para ejercer las facultades de confiscar siempre que tuvieran motivos para sospechar que se está obteniendo, comercializando, importando o exportando material de la vida silvestre o los bosques, vivo o muerto, en contravención a la ley. Los costos derivados de la custodia de los especímenes incautados, del transporte y disposición de los mismos, y el mantenimiento de animales o plantas vivos durante el tiempo que dura la confiscación, deben también ser recuperables, haciendo responsable de ellos a la persona que estaba en posesión de los mismos en ese momento, o al dueño, el transportista, el importador o el exportador²⁶⁷.

Además, es importante que los elementos incautados sean almacenados de manera segura para garantizar que estén disponibles como prueba en los procedimientos judiciales y otros procedimientos, y que no reingresen al mercado ilícito. Por otra parte, llegado el momento o estando en el lugar en

²⁶⁶ UNODC, "Cooperación internacional", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁶⁷ Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", pág. 62.

que esos elementos no tengan ya valor como prueba, deben aplicarse métodos de disposición que aseguren que los bienes incautados no serán usados en actividades delictivas en el futuro.

Los productos de los delitos asociados, y los bienes o instrumentos utilizados en su comisión, están frecuentemente localizados en dos o más jurisdicciones. Por lo tanto, la cooperación internacional con fines de confiscación es una herramienta esencial. En esos casos, es muy importante que los Estados acuerden con anticipación cómo debieran ser recuperados o compartidos los bienes incautados. Las solicitudes de cooperación con fines de confiscación son esencialmente solicitudes de asistencia judicial recíproca.

Una variedad de instrumentos internacionales, que incluyen la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece regímenes exhaustivos que permiten la recuperación de bienes a través de las fronteras²⁶⁸. El artículo VIII, párrafo 1 b), de la CITES busca asegurar también que las especies amenazadas comercializadas ilegalmente sean confiscadas o devueltas²⁶⁹. En la práctica, ésta “es a menudo la única sanción impuesta a los individuos por violar las disposiciones de la CITES”²⁷⁰.

Existen diferencias considerables entre las leyes nacionales respecto de qué autoridades, si las administrativas o las judiciales, pueden ordenar la confiscación de bienes, así como respecto de las atribuciones respectivas de esas autoridades y de los procedimientos que deben seguir. En algunos países, por ejemplo, la confiscación puede ser impuesta por un fallo emitido por un tribunal. La confiscación ordenada por la corte puede ser obligatoria según la ley o puede quedar librada a la discrecionalidad del tribunal mismo. En otros casos, la confiscación puede ser ordenada por las autoridades administrativas²⁷¹.



Herramienta III.22 Confiscación de bienes

- ¿Cuál es el marco jurídico respecto de la recuperación, la confiscación y el decomiso de bienes productos del delito o no provenientes del delito? ¿Existen disposiciones especiales en relación con los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Autorizan las disposiciones pertinentes la confiscación de toda fauna y flora silvestre importada, exportada, transportada, vendida, recibida, adquirida o comprada de manera ilícita?
- ¿Es la incautación de especímenes obligatoria siempre que existan motivos razonables para creer que una transacción es violatoria de las disposiciones de la CITES?
- ¿Comprenden las leyes de confiscación las naves, los vehículos, las aeronaves y otros equipamientos utilizados para facilitar los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Son adecuados esos marcos?
- ¿Pueden recuperarse los costos de la custodia, el transporte, la disposición y el mantenimiento de los elementos incautados haciendo que el propietario o el transportista se hagan cargo de ellos?

²⁶⁸ Véase, además, UNODC, “International cooperation”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁶⁹ Cf. Secretaría de la CITES, *Model Law on International Trade*, pág. 4.

²⁷⁰ David S. Favre, *International Trade in Endangered Species*, pág. 215.

²⁷¹ Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, págs. 66-68.

- ¿Qué mecanismos existen para identificar, rastrear, incautar o congelar bienes y otros activos, incluidos los registros bancarios, financieros o comerciales, así como el equipamiento y otros instrumentos utilizados, o destinados a ser utilizados, en la comisión de los delitos?
- ¿Se cuenta con datos sobre confiscación de bienes relacionados con la vida silvestre y los bosques? ¿Existen datos sobre el valor de los bienes incautados o recuperados?
- ¿Dónde se conservan los bienes incautados? ¿Son almacenados de forma segura? ¿Existen sospechas de que los bienes de origen ilícito reingresan en el mercado?
- ¿Quién cubre los gastos de manipulación, almacenamiento y alimentación de animales silvestres vivos? ¿Se cuenta con presupuesto gubernamental especial para esos fines?
- ¿Cómo se realiza la disposición, distribución o devolución de los bienes incautados?
- ¿Qué tratados multilaterales en los cuales el Estado de la jurisdicción es parte crean obligaciones de confiscación e incautación de bienes?
- ¿Ha suscripto el país tratados bilaterales u otros acuerdos que contemplen compartir bienes entre países involucrados en rastrear, congelar y confiscar bienes provenientes de los delitos contra la vida silvestre y los bosques?

3.4 Remisión de actuaciones penales

La posibilidad de remitir actuaciones penales de un país a otro puede aumentar la probabilidad de éxito de un proceso judicial cuando, por ejemplo, otro país parece estar en mejores condiciones para hacerse cargo de las diligencias. También puede ser útil para aumentar la eficacia y efectividad de las diligencias en un país que está iniciando esas diligencias en lugar de proceder a la extradición. Por último, también puede ser un medio útil de concentrar las actuaciones judiciales en una sola jurisdicción y aumentar así la eficacia de las mismas y las probabilidades de éxito en casos que correspondan a varias jurisdicciones²⁷².

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción también contienen disposiciones específicas para alentar la remisión de procesos penales para el enjuiciamiento por delitos tipificados en dichas convenciones “cuando se estime que tal remisión redundará en beneficio de la debida administración de justicia, en particular en casos en que intervengan varias jurisdicciones, con miras a concentrar las actuaciones del proceso”²⁷³.

²⁷² UNODC, “Cooperación internacional”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁷³ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 21; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 47. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 248-251.



Herramienta III.23 Remisión de actuaciones penales

- ¿Es el país parte en algún tratado (multilateral o bilateral) que permite la remisión de actuaciones en materia penal desde y hacia otro país?
- ¿Es posible y está permitida la remisión de actuaciones penales a una jurisdicción extranjera? ¿Qué restricciones contempla la legislación interna sobre esas remisiones?
- ¿Recibe y realiza el país solicitudes para la remisión de actuaciones penales? En caso afirmativo, ¿abarcan esas solicitudes delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Cómo se procesan esas solicitudes? ¿Qué dificultades han surgido?

3.5 Traslado de personas condenadas a cumplir una pena

El traslado de personas condenadas a cumplir una pena prevé que una persona condenada a cumplir una pena de prisión u otra pena de privación de la libertad en más de un Estado cumpla su pena en otro Estado con el cual él o ella mantiene lazos, habitualmente por ser ciudadano/a de ese Estado. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contienen disposiciones específicas para alentar a los Estados parte a celebrar “acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en la transferencia a su territorio de personas condenadas a cumplir penas de prisión u otras formas de privación de la libertad por delitos establecidos en consonancia con [las convenciones]”²⁷⁴.



Herramienta III.24 Traslado de personas condenadas a cumplir una pena

- ¿Es el país un Estado parte en algún tratado (multilateral o bilateral) que le permita el traslado hacia y desde otro país de personas condenadas a cumplir una pena?
- ¿Es posible y está permitido el traslado de personas condenadas a cumplir una pena a una jurisdicción extranjera bajo la legislación nacional? ¿Qué restricciones impone la ley respecto de dichos traslados?
- ¿Recibe y realiza el país solicitudes para transferencias de personas condenadas a cumplir una pena? En caso afirmativo, ¿comprende alguna de esas solicitudes a personas condenadas a cumplir una pena por delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Cómo se procesan esas solicitudes? ¿Qué dificultades se han encontrado?

4. Imposición de la pena y sanciones

Los delitos contra la vida silvestre y los bosques son percibidos por muchos, incluidos los investigadores, estudiosos y, lo más importante, los autores de los delitos, como una actividad de alta rentabilidad y bajo riesgo. Esto es así porque las sanciones para los delitos contra la vida silvestre y

²⁷⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, art. 17; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 45. Véase, además, David McClean, *Transnational Organized Crime*, págs. 191-194.

los bosques son, a menudo, indulgentes en relación con el delito cometido. Por consiguiente, los países deberían tomar las medidas necesarias para asegurar que los delitos relevantes (presentados en la parte I, sección 3, de esta publicación) sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasivas²⁷⁵. Además, las convicciones deben derivar en penas que comprendan adecuadamente los siguientes aspectos:

- Castigar al delincuente en un grado o de una manera que se justifique en cualquier circunstancia;
- Brindar condiciones que ayuden al delincuente a rehabilitarse;
- Disuadir al delincuente o a otras personas de cometer el mismo delito o delitos similares;
- Dejar claro que la comunidad, actuando a través de los tribunales, denuncia esa clase de conducta en la cual ha estado involucrado el delincuente; y
- Proteger a la comunidad del delincuente, cuando ello sea necesario.

Por otra parte, el tribunal, al imponer la pena para un delito contra la vida silvestre y los bosques, puede también tomar en cuenta:

- El grado del daño causado o que pueda probablemente ser causado al ambiente (incluidos los hábitats naturales, las especies y la biodiversidad) por la comisión del delito;
- Las medidas prácticas que pudieron haberse tomado para prevenir, controlar, o mitigar el daño;
- El grado en el que una persona que comete un delito tiene control sobre las causas que dieron origen al delito y el grado en el que él o ella podría haber previsto razonablemente el daño; y
- Si al cometer el delito, la persona estaba cumpliendo órdenes de un empleador o un supervisor²⁷⁶.

4.1 Principios de la imposición de la pena

Al determinar la pena, el tribunal debería orientarse por la gravedad del delito, que es determinada, a su vez, por el daño causado, y la culpabilidad del imputado. El daño puede reflejarse en el perjuicio causado por el delito al ambiente o a especies individuales de plantas o animales, en las heridas, pérdidas u otro daño causado a individuos, y cualquier detrimento, pérdida o daño causado a las comunidades locales o al público en general. La culpabilidad del imputado se refleja, en la mayoría de los casos, en su estado mental en el momento en que se cometió el delito. Por lo general, las penas más severas se reservan para aquellos que actúan intencionalmente, a sabiendas o imprudentemente, mientras que otras sanciones menores (o ningún castigo) se consideran apropiadas para delincuentes que actúan negligentemente o sin culpa.

La severidad de la pena puede ser determinada además por pruebas de circunstancias atenuantes o agravantes presentadas al juez/los jueces de sentencia. Por ejemplo, la comisión de un delito por beneficio financiero o en nombre de una organización delictiva es una circunstancia común que puede agravar la sentencia. Los delincuentes reincidentes a menudo enfrentan penas más severas.

²⁷⁵ Véase, también, la parte I, sección 3.7, de esta publicación.

²⁷⁶ Gerry Bates, *Environmental Law in Australia*, párr. 9.30.

Las reincidencias en violaciones de la ley pueden también traer apareada la inclusión de empresas en “listas negras”²⁷⁷.

Otro factor importante es que los tribunales tienden a ser indulgentes si, en base a su juicio subjetivo, estiman que los delitos contra la vida silvestre y los bosques son delitos menos graves que otros tipos de delitos. Algunas organizaciones e individuos han recomendado el requisito de penas mínimas como una posible forma de contrarrestar esa creencia²⁷⁸. Estas sugerencias, sin embargo, cuentan con apoyo muy limitado, ya que violan la independencia del poder judicial y limitan la capacidad de los tribunales de tomar en cuenta todas las circunstancias relevantes a la hora de imponer la pena.



Herramienta III.25 Imposición de la pena

- ¿Qué penas contempla la legislación vigente para delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Cuáles son los plazos máximos de prisión y las multas máximas para los delitos más relevantes?
- ¿Existen penas mínimas para los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Quién impone la pena (por ejemplo, tribunales de sentencia o jueces individuales)?
- ¿Cuáles son los principios de la imposición de la pena? ¿En qué instrumento jurídico se articulan?
- ¿Es posible imponer penas más rigurosas a delincuentes reincidentes?
- ¿Existen directrices o criterios formales o informales de imposición de la pena para los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Participan las unidades encargadas de la aplicación efectiva de la ley, incluidas las unidades encargadas de la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques, en las audiencias de sentencia? ¿Prestan testimonio las víctimas?

4.2 Sanciones

La mayoría de las penas por delitos contra la vida silvestre y los bosques actualmente traen apareada la confiscación de objetos o bienes que han sido adquiridos de manera ilícita y el pago de multas y pago por daños. Otros tipos de sanciones incluyen advertencias, encarcelamiento, prohibiciones territoriales, la privación de derechos cívicos, prohibiciones de continuar con la actividad comercial o la profesión o empleo que se estaban ejerciendo cuando se cometió el delito, la revocación de licencias o permisos, restricciones de posesión de elementos de vida silvestre o bosques relacionados con el delito o herramientas específicas e instrumentos relacionados con la comisión del delito, la publicación del delito, la reparación y la restauración. En la práctica, una combinación de estas sanciones puede resultar apropiada²⁷⁹.

Las prohibiciones territoriales pueden resultar de utilidad, por ejemplo, para negar al autor de un delito acceso a un área o población de una especie, lo que puede a su vez prevenir la cosecha ilegal o la caza furtiva y romper de esa forma la cadena de comercio ilícito hacia los puntos de tránsito y

²⁷⁷ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 47.

²⁷⁸ Cf. Cyrille de Klemm, “Guidelines for legislation to implement CITES”, pág. 65.

²⁷⁹ Arlene Kwasniak, “Enforcing wildlife law”, pág. 9; Gerry Bates, *Environmental Law in Australia*, párr. 9.34.

destino final. Las prohibiciones de continuar con las actividades comerciales o la profesión o el empleo en el ejercicio de los cuales se cometió el delito puede ser igualmente un medio eficaz de prevenir futuras violaciones. Lo mismo puede decirse de la suspensión de las licencias de tala y caza, permisos de comercio y otras sanciones.

Al determinar la pena apropiada, es pertinente que los tribunales consideren el conjunto de sanciones previstas en la legislación vigente. Las penas de prisión deberían reservarse para los delitos más graves. La imposición de penas que incluyan castigos corporales o la pena capital deberían ser desalentadas²⁸⁰.

Las sanciones administrativas son generalmente implementadas por los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, con la posibilidad de revisión judicial para las partes agraviadas. Las sanciones penales y administrativas requieren, por lo general, de la participación judicial y dependen del derecho y la práctica de cada Estado en particular. Ciertas sanciones, como las multas, pueden aplicarse en contextos administrativos, civiles o penales²⁸¹.



Herramienta III.26 Sanciones

- ¿Qué tipos de sanciones están permitidos en la legislación interna (como pena de prisión, multas, castigo corporal o pena capital o servicios comunitarios)?
- ¿Qué sanciones se derivan generalmente de los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué autoridades tienen facultades legales o discrecionales para imponer sanciones?
- ¿Permite la legislación que los tribunales impongan penas que ordenan prohibiciones territoriales, la revocación y suspensión de las licencias y permisos de comercio, y prohíben al actor del delito que ejerza cierto tipo de ocupaciones u oficios?

5. Restitución, compensación y restauración

Cuando corresponda, los delincuentes deberían proceder a la restitución a las víctimas. La restitución debería comprender la devolución de los bienes o el pago por los daños o las pérdidas sufridas, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restauración de derechos. En el contexto de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, la restitución es particularmente importante cuando han sido vulnerados los derechos de propiedad de la(s) víctima(s) o cuando la degradación ambiental ha causado daño a los bienes de la víctima o ha reducido o destruido la fuente legítima de ingresos de la víctima.

En muchos casos, la restitución debería ser prestada al Estado en nombre de la vida silvestre o el bosque y no a una víctima específica. En esos casos, la restauración también debería tomar en cuenta el tiempo y el costo de la limpieza, y el tratamiento médico y la rehabilitación de los animales silvestres. El albergar animales o plantas confiscadas, a menudo por períodos prolongados de tiempo, antes de las audiencias en los tribunales o los juicios puede ser extremadamente costoso, y las autoridades fiscales son alentadas a solicitar órdenes de los jueces requiriendo que los delincuentes se

²⁸⁰ Cf. Secretaría de la CITES, "Interactive training course", módulo II.2; Cyrille de Klemm, "Guidelines for legislation to implement CITES", pág. 65.

²⁸¹ UNEP, *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* (2006).

hagan cargo de esos costos. Luego de la terminación de las causas, puede surgir la necesidad de considerar la repatriación de los animales vivos a sus países de origen. Esto también puede ser altamente costoso y los tribunales deberían considerar la imposición de órdenes que requirieran que el delincuente sea el que se haga cargo de esos gastos.

Los tribunales de varios países requieren que se deposite el monto de multas y otras sanciones monetarias en fondos establecidos con ese fin, que se utilizan con propósitos de conservación o para subsidiar actividades de aplicación efectiva de la ley. Los tribunales deberían también considerar la cesión de la propiedad de los elementos que fueron confiscados durante la imposición de la pena a los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley para su uso posterior. Esto puede incluir, por ejemplo, vehículos, naves o incluso aeronaves.

La restitución puede efectuarse de diversas formas y en diferentes fases de las actuaciones: como condición de la libertad vigilada, como sanción en sí misma o como sanción adicional. También puede darse como conclusión resultante de un tribunal tradicional o de un mecanismo alternativo, por ejemplo, un proceso de mediación entre víctima y delincuente, deliberaciones de grupos u otros procesos de justicia compensatoria. Algunas jurisdicciones también pueden permitir a las víctimas que inicien juicios civiles contra los autores de los delitos contra la vida silvestre y los bosques²⁸².

En determinados casos, cuando el delincuente no disponga de los medios para efectuarla, la restitución podrá ser satisfecha en especie o en forma de servicios en beneficio de la víctima o de la comunidad. Al igual que con otras medidas, es crucial que las órdenes de restitución sean aplicadas de manera efectiva y que los autores del delito enfrenten consecuencias en caso de no cumplir con las órdenes de restitución²⁸³.



Herramienta III.27 Restitución

- ¿Prevén las leyes y los reglamentos del país la posibilidad de dictar la orden de restitución en el marco de una condena? ¿Se extiende esa posibilidad a los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Pueden las víctimas iniciar procesos civiles contra los delincuentes?
- ¿Las víctimas tienen conocimiento de las disposiciones o son informadas de ellas? ¿Pueden las víctimas de delitos contra la vida silvestre y los bosques solicitar restitución?
- ¿Cómo se hacen cumplir las órdenes de restitución?

Cuando la restitución u otras formas de indemnización procedentes del delincuente o de otras fuentes fueran incompletas, los Estados deberían esforzarse por aportar una compensación financiera. En los casos en los que el delincuente fuera un funcionario del Estado o actuara en nombre del Estado, el Estado tiene la responsabilidad de indemnizar a las víctimas por el daño que les ha sido causado como consecuencia de su victimización. Algunos Estados han adoptado legislación y establecido mecanismos específicos para proporcionar indemnización a las víctimas²⁸⁴.

²⁸² Véase, por ejemplo, la Ley de especies en peligro de extinción (*Endangered Species Act*), de 1973 (US), 16 USC §1540 (g).

²⁸³ UNODC, "Víctimas y testigos", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

²⁸⁴ *Ibíd.*

Si el daño causado por el delito trae apareado daño a tierras públicas o privadas, también puede ser posible que un tribunal ordene la restauración u otras medidas de reparación. Si la restauración es o no deseable o de hecho posible depende de muchos factores, incluidos la severidad del daño, el riesgo que representa ese daño, el ritmo probable de la regeneración natural y la factibilidad de la restauración y la regeneración artificial. En algunos casos, la restitución puede no ser posible, por ejemplo, en el apeo de árboles o la matanza de animales en peligro de extinción. Debería entonces asignarse prioridad máxima a las actividades preventivas y de monitoreo.



Herramienta III.28 Restauración y medidas de reparación

- ¿Puede un tribunal ordenar la restauración y que se tomen medidas de reparación en respuesta a delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué medidas de restauración y de reparación pueden ordenarse? ¿Incluyen, por ejemplo, el tiempo y los costos de la limpieza, o el tratamiento médico de los animales silvestres?



Parte IV

Fuerzas impulsoras y prevención

	<i>Página</i>
1. Análisis de contexto.....	162
1.1 Actores en la cadena de suministro de los productos de la vida silvestre y los bosques.....	163
1.2 Usos de los recursos de la vida silvestre y los bosques.....	167
2. Gestión de la vida silvestre y los bosques.....	174
2.1 Sistemas de gestión de la vida silvestre y los bosques.....	174
2.2 Planes de gestión de la vida silvestre y los bosques.....	177
3. Creación de capacidades en materia social.....	182
3.1 Reducción de la pobreza.....	183
3.2 Enfoques participativos.....	183
4. Comercio y mercados legales.....	184
5. Concienciación.....	185
6. Comentarios finales.....	186

Fuerzas impulsoras y prevención

Los delitos contra la vida silvestre y los bosques pueden ser impulsados por una variedad de factores, que incluyen la pobreza rural, la inseguridad alimentaria, la desigual distribución de las tierras agrícolas disponibles, los intereses económicos, los mercados lícitos de productos madereros y no madereros, así como por trastornos sociales tales como guerras y hambrunas²⁸⁵. La participación en el comercio de vida silvestre y bosques puede representar una fuente regular de ingresos para algunos, una red de seguridad para satisfacer necesidades que surgen de manera repentina para otros y, en algunos casos, una oportunidad de obtener grandes beneficios económicos²⁸⁶. Si bien las acciones en las actividades ilícitas están a menudo conectadas (por ejemplo, granjeros pobres que son empleados como cosechadores y proveedores por los traficantes), es aún crítico diferenciar entre actividades impulsadas por la necesidad y la pobreza y aquellas impulsadas por la codicia y la atracción de un beneficio considerable²⁸⁷. En los países en desarrollo, la pobreza puede ser un factor que fomenta los delitos contra la vida silvestre y los bosques y en muchos países, las prácticas tradicionales agrícolas de tala y quema son tipificadas como incendios provocados. En relación a ello, la tipificación formal como delito puede ser perjudicial para las personas que dependen de los recursos de la vida silvestre y los bosques como medios de subsistencia²⁸⁸. Teniendo esto presente, las dimensiones social, política, económica, ecológica, de desarrollo y cultural deben ser tenidas en cuenta a fin de diseñar estrategias efectivas para disuadir a los individuos de participar en actividades asociadas a la vida silvestre y los bosques y prevenir los delitos contra la vida silvestre y los bosques en general.

La aplicación efectiva de la ley, el establecimiento de sanciones creíbles y un sistema judicial que funcione adecuadamente son cruciales para controlar y prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques. Sin embargo, los problemas de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques no pueden ser resueltos sólo con esos mecanismos. Deben ser tratados de manera concurrente con el mejoramiento de la gestión de los recursos naturales, la reestructuración industrial, los servicios de desarrollo rural y la reducción de la pobreza para las comunidades dependientes de la vida silvestre y los bosques²⁸⁹. Una característica particular de los delitos relacionados con los recursos naturales es que pueden surgir de problemas subyacentes en la política y la gestión de los recursos y pueden ser mejor tratados como problemas de recursos que como cuestiones de aplicación efectiva de la legislación penal solamente.

En la parte IV, sección 1, de esta publicación, se presentan herramientas básicas para asistir a los usuarios en la identificación de los factores que propician el delito contra la vida silvestre y los bosques. Esas herramientas pueden ayudarlos a entender mejor el alcance de un delito determinado y asistirlos en la identificación de puntos de acceso para las intervenciones preventivas. La sección 2 ofrece herramientas para ayudar a los usuarios a analizar las capacidades existentes y la eficacia de la gestión de los recursos naturales, en particular los recursos nacionales de vida silvestre y bosques, y brinda, por lo tanto, un punto de partida para controlar las actividades ilícitas.

Es importante señalar, sin embargo, que esta sección no representa un conjunto de directrices para la gestión de los recursos naturales o el desarrollo humano en un sentido más amplio. Sus objetivos

²⁸⁵ Banco Mundial, "Strengthening forest law enforcement and governance", pág. 7.

²⁸⁶ TRAFFIC, "What's driving the wildlife trade? A review of expert opinion on economic and social drivers of the wildlife trade and trade control efforts in Cambodia, Indonesia, Lao PDR and Vietnam", East Asia and Pacific Region Sustainable Development Discussion Papers (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008), pág. 59.

²⁸⁷ Marcus Colchester y otros, *Justice in the Forest*, pág. x.

²⁸⁸ William B. Magrath y otros, "Timber Theft Prevention. Introduction to security for forest managers". East Asia and Pacific Region Sustainable Development Working Paper (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007), págs. 6-7.

²⁸⁹ Banco Mundial, "Strengthening forest law enforcement and governance", pág. xiv.

primarios son la concienciación y la sensibilización respecto de los diferentes factores y dinámicas que propician el delito contra la vida silvestre y los bosques. Además, se brindan referencias sobre bibliografía, directrices y herramientas pertinentes para un análisis más profundo y para la formulación de intervenciones específicas y enfocadas.

1. Análisis de contexto

La identificación de los diferentes actores involucrados en las actividades ilícitas y los diversos usos ilícitos de los productos de la vida silvestre y los recursos naturales puede ayudar a explicar el alcance y las causas de un delito determinado.

Esta sección ofrece herramientas para analizar e identificar los diferentes nexos y los principales actores en la cadena de suministro de los productos de la vida silvestre y los bosques.

La experiencia ha demostrado que se blanquean cantidades importantes de madera de origen ilícito a través de concesiones con licencia, operadores autorizados, aserraderos, exportadores y otros. Cada año, volúmenes considerables de madera son exportados utilizando documentos CITES u otros documentos que certifican el origen obtenidos de manera fraudulenta. Para combatir esas falsificaciones y para indicar de manera demostrable que la madera proviene de una concesión con licencia y operada de manera sostenible, es vital que se mantenga una cadena de custodia eficaz. Esto inevitablemente comprenderá el uso de sistemas de marcado, tales como códigos de barra, pinturas especiales y tintas indelebles, estampillas y marcas con láser.

Esos sistemas de marcado deberían combinarse con documentación que demuestre que la tala, el transporte y la primera etapa del procesamiento han contado con las correspondientes licencias. Por ejemplo, el personal encargado de la aplicación efectiva de la ley debería ser destacado en áreas de bosques, ya sea para ponerlo a cargo de los puntos de control en los caminos de egreso o para realizar inspecciones al azar en esas localidades, donde las marcas y los documentos deberían cotejarse con la madera que se está transportando. También deberían realizarse inspecciones similares en los aserraderos y en los puertos de exportación.

Es absolutamente esencial que la cadena de custodia se mantenga desde el lugar donde el árbol fue apeado hasta el punto desde donde se lo exporta, y en los puntos de procesamiento intermedio, como aserraderos o centros de tratamiento, donde la madera en bruto es convertida en trozas, láminas de madera, madera enchapada, etc.

Muchos de los planes existentes no incluyen una cadena de custodia estricta de la madera en sí, sino que más bien apuntan a la sostenibilidad de las áreas de bosque u operaciones de concesión específicas. Si bien son importantes, algunos de esos planes hacen poco para excluir la posibilidad de que se blanquee madera de origen ilícito.

Es esencial que las autoridades nacionales regulen estrictamente la fase del comercio relacionada con esos productos “crudos”. Si no se cuenta con procedimientos científicos muy costosos (y probablemente impracticables), tales como el análisis de ADN, es casi imposible determinar el origen legal de la madera una vez que se ha convertido en un marco para cuadros, el mango de un pincel o una silla de jardín. Lo mismo se aplica a muchos otros productos derivados de la vida silvestre, como correas de reloj de cuero de cocodrilo o sellos para imprimir nombres hechos de marfil²⁹⁰.

²⁹⁰ Véase, también, Dennis P. Dykstra y otros, “Technologies for wood tracking: verifying and monitoring the chain of custody and legal compliance in the timber industry”, Environment and Social Development Department, East Asia and Pacific Region Discussion Paper (Washington, D.C., 2003), pág. 68.

1.1 Actores en la cadena de suministro de los productos de la vida silvestre y los bosques

Como se afirmara anteriormente, el delito contra la vida silvestre y los bosques es un fenómeno complejo que puede ocurrir tanto en los países de origen como en los puntos de tránsito y en los países de destino²⁹¹. Por consiguiente, la cadena de suministro de los productos de la vida silvestre y los bosques comprende una amplia gama de actores y partes interesadas²⁹². Esos actores e interesados incluyen, entre otros, a los usuarios de subsistencia, los cazadores comerciales y las concesiones forestales, del lado de la oferta, y a los cazadores deportivos, los intermediarios y los usuarios finales, del lado de la demanda. De esta forma, se depositan diferentes valores, puntos de vista e intereses sobre los mismos recursos naturales²⁹³.

Para prevenir y combatir eficazmente los delitos contra la vida silvestre y los bosques es importante identificar a los diferentes actores en la cadena de suministro, así como las motivaciones que propician sus actividades. Las siguientes herramientas están diseñadas para asistir a los usuarios en identificar a esos actores, así como los roles que desempeña cada uno.



Herramienta IV.1 Actores en la cadena de suministro

- ¿Qué personas u organizaciones participan en la caza de vida silvestre?
- ¿Qué personas u organizaciones participan en la cosecha o la tala de bosques?
- ¿Qué rol desempeñan los agricultores y criadores de ganado en las actividades bajo revisión?^a
- ¿Están presentes en las actividades bajo revisión grupos u organizaciones de caza o de cosecha de bosques?
- ¿Trabajan esos actores de manera independiente o poseen contratos informales con los intermediarios?^b
- ¿Se ven afectados los terratenientes por las actividades bajo revisión?
- ¿Están involucrados cazadores y usuarios comerciales?
- ¿Cuenta el país con legislación suficiente y apropiada para prevenir esas actividades? ¿Existen organizaciones legitimadas por el gobierno activas en el área de interés?^c
- ¿Están asociadas las actividades bajo revisión con conflictos? ¿Están involucrados grupos insurgentes?
- ¿Desempeñan algún rol en las actividades bajo revisión la policía o las fuerzas armadas, ya sea en la aplicación efectiva de las reglas o en actuar al margen de ellas?

^a A fin de permitir un enfoque neutral y no prejuicioso para comprender los motivos de los diferentes actores involucrados, el término “actividad bajo revisión” es utilizado en lugar de “delito”, “crimen” o “acto delictivo”.

^b TRAFFIC, “What’s driving the wildlife trade?”, pág. 26.

^c A los fines de las *Herramientas*, el término “área de interés” es utilizado para referirse al área definida geográficamente o naturalmente donde las actividades (ilícitas) relacionadas con la vida silvestre y los bosques han ocurrido o se presume que ocurren.

²⁹¹ Véase, además, parte I, secciones 3.1 a 3.6.

²⁹² TRAFFIC, “What’s driving the wildlife trade?”, pág. ix.

²⁹³ Andrew Zakharenka y William B. Magrath, *Governance and Anti-corruption for Sustaining Wildlife in East Asia and the Pacific* (Banco Mundial, 2009), págs. 7 y 12.

Comunidades locales y pueblos indígenas

En los países en desarrollo, existe una alta probabilidad de que los grupos indígenas y las comunidades pobres dependan de la vida silvestre y los bosques para su subsistencia. Se estima que 350 millones de personas en todo el mundo viven en los bosques o alrededor de ellos y, en muchas regiones, los productos forestales cumplen la función de redes de seguridad para las comunidades pobres y marginales durante las épocas difíciles²⁹⁴. De hecho, en todos los países en desarrollo, las comunidades más pobres y las más vulnerables que habitan los bosques dependen en gran medida o en forma total de los recursos forestales como medio de subsistencia y para la seguridad alimentaria²⁹⁵. Estos grupos vulnerables son particularmente sensibles al impacto de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, tales como la caza de especies silvestres, la tala ilegal de árboles y la remoción de productos forestales madereros y no madereros de los bosques.

En muchos países, las leyes vigentes relacionadas con la vida silvestre y los bosques limitan los derechos y los medios de subsistencia de las comunidades que dependen de los bosques. Esas comunidades a menudo tienen dificultades para obtener derechos de propiedad de la tierra, y su acceso y utilización de los recursos de la vida silvestre y los bosques con frecuencia no están reflejados en los programas de gestión forestal. Además, las medidas de aplicación efectiva de las leyes forestales frecuentemente refuerzan la injusticia social, limitan los medios de subsistencia rurales y, como consecuencia, exacerban la utilización de los productos forestales madereros y no madereros²⁹⁶.

En ese contexto, el rol y la participación de las comunidades locales y los grupos indígenas pobres deberían analizarse adecuadamente. El considerar a esos grupos como una organización delictiva no ayudará a prevenir la comisión de delitos contra la vida silvestre y los bosques. Aquí, un enfoque diferente, consistente, por ejemplo, en ocuparse de la pobreza y comprender las prácticas tradicionales, puede resultar más apropiado.

Un ejemplo concreto de uso local es el consumo de carne de animales silvestres —la denominada “bushmeat”—, que ha desempeñado un rol importante entre los medios de subsistencia de las personas que habitan los bosques y las sabanas tropicales de África Central, como la Cuenca del Río Congo, donde la carne de animales silvestres ha sido consumida por 40.000 años²⁹⁷. La carne de animales silvestres siempre ha sido importante como fuente de proteínas para las comunidades rurales, y se estima que la dieta del 80% de las personas que habitan el África central incluye este ingrediente²⁹⁸. Además, la carne de animales silvestres se está convirtiendo en un componente cada vez más importante de la generación de ingresos porque aporta un ingreso flexible de dinero proveniente de su venta a los comerciantes y consumidores locales²⁹⁹. Convertir a los grupos que dependen de la carne de animales silvestres en grupos delictivos es una forma apresurada de tratar el problema. Por lo tanto, un enfoque sostenible debe incluir estrategias orientadas al desarrollo y no ocuparse solamente de la aplicación efectiva de la ley.

El mismo problema se observa, asimismo, con otros productos forestales. Por ejemplo, el corte de madera con motosierra es, a menudo, una forma de microemprendimiento o emprendimiento de subsistencia, que puede ser legal o ilegal, sostenible o no sostenible. Es esencial que todas las operaciones de aplicación efectiva tomen en cuenta los impactos sociales y los que se producen sobre

²⁹⁴ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance”, pág. xi.

²⁹⁵ Banco Mundial, *East Asia Region Forestry Strategy: Draft for Comment* (Washington, D.C., 2006), págs. 42-43.

²⁹⁶ Marcus Colchester y otros, *Justice in the Forest*, pág. x.

²⁹⁷ Véase Serge Bahuchert, “History of the inhabitants of the central African rain forest: perspectives from comparative linguistics”, en *Tropical Forests, People and Food: Biocultural Interactions and Applications to Development*, Claude M. Hladik y otros, eds. (Pearl River, Nueva York, Pantheon Publishing Group, 1993).

²⁹⁸ Véase Fred Pearce, “The protein gap” *Conservation in Practice*, vol. 6, No. 3 (julio de 2005), págs. 117-123.

²⁹⁹ Environmental Ethics, “Wild meat and biodiversity” (marzo de 2010). Disponible en: <http://environmentalethics.posterous.com/wild-meat-and-biodiversity>.

los medios de subsistencia al convertir en delitos las actividades relevantes³⁰⁰. En una situación posterior al conflicto (en Liberia, por ejemplo), el corte de madera con motosierra es también percibido como una alternativa de subsistencia para ex combatientes.



Herramienta IV.2 Comunidades locales y grupos indígenas

- ¿Qué comunidades locales habitan el área de interés?
- ¿Viven pueblos indígenas en el área de interés?
- ¿Cuál es la situación socioeconómica de esas comunidades y esos grupos?
- ¿En qué se basan los medios de subsistencia y los ingresos de las comunidades locales?
- ¿En qué medida dependen los medios de subsistencia de los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Cuál es la situación de seguridad alimentaria de esas comunidades y esos grupos? ¿Cuáles son sus estrategias para enfrentar la escasez de alimentos?
- ¿Cómo protegen esas comunidades y esos grupos sus recursos de vida silvestre y bosques? ¿Existen controles comunitarios e iniciativas de prevención relacionados con la caza de fauna silvestre y la tala de bosques?
- ¿Respetan la legislación nacional las costumbres locales y los derechos (de propiedad) de las comunidades locales y los grupos indígenas? ¿Tienen esas comunidades y esos grupos acceso a la vida silvestre y los bosques?
- ¿Participan las comunidades locales y los grupos indígenas en la toma de decisiones y la elaboración de leyes relativas a la vida silvestre y los bosques de los que depende su subsistencia?
- ¿Son las evaluaciones sociales de las operaciones de aplicación efectiva de la ley parte de la práctica habitual?

Grupos insurgentes

Los grupos insurgentes y rebeldes pueden apuntar a la vida silvestre como medio para conseguir fondos para sus actividades bélicas. Un ejemplo reciente de este tipo de actividad es la denuncia relacionada con la región de los Grandes Lagos del África, donde grupos rebeldes a menudo atacan áreas de reserva de caza protegidas para matar animales con el objeto de obtener alimento y trofeos³⁰¹. Las ganancias provenientes de la tala ilegal también han sido utilizadas para financiar movimientos insurgentes armados o gobiernos represivos³⁰².

³⁰⁰ Marieke Wit y otros, "Chainsaw milling: supplier to local markets—a synthesis", *ETFRN News*, No. 52 (diciembre de 2010).

³⁰¹ The East African, "Militant groups fuel poaching in East Africa", 14 de octubre de 2010. Disponible en: www.theeastafrican.co.ke/news/-/2558/1033020/-/onjxouz/-/index.html.

³⁰² Véase Programa sobre los Bosques, *Forests, Fragility and Conflict: Overview and Case Studies* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).



Herramienta IV.3 Grupos insurgentes

- ¿Se encuentra algún grupo insurgente o rebelde involucrado en la caza o la tala ilegal de bosques?
- ¿En qué medida están los grupos insurgentes o rebeldes involucrados en el comercio de productos de la vida silvestre y los bosques? ¿Cuáles son los destinos de las cadenas de comercialización?
- ¿Cómo están equipados esos grupos (armas de fuego, maquinaria)?

Policía y fuerzas armadas

En algunas regiones, la policía y las fuerzas armadas pueden estar involucradas en actividades ilícitas que afectan negativamente a la vida silvestre y los bosques o ponen en peligro a las especies protegidas.



Herramienta IV.4 Policía y fuerzas armadas

- ¿Están la policía y las fuerzas armadas involucradas en las actividades bajo revisión?
- ¿Cuáles son sus roles y responsabilidades principales en el campo de operaciones?
- ¿Qué mecanismos de control y monitoreo han sido aplicados por la policía y las fuerzas armadas?

Guardabosques y guardias de vida silvestre

Seducidos por las pingües ganancias o los sobornos, los guardabosques y guardias de vida silvestre pueden desempeñar un rol activo en permitir la obtención, la comercialización o el tráfico ilícito de productos de la vida silvestre y los bosques.



Herramienta IV.5 Guardabosques y guardias de vida silvestre

- ¿Existen voluntarios, guardabosques y guardias de vida silvestre en las áreas bajo revisión? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus roles y responsabilidades?
- ¿Qué medidas de control y monitoreo han sido aplicadas por parte de guardabosques y guardias de vida silvestre?
- ¿Cómo contribuyen al control y la prevención de las actividades bajo revisión?

Usuarios comerciales

La demanda y la riqueza de los consumidores (urbanos) de productos de la vida silvestre y los bosques pueden ser una fuerza impulsora significativa de las actividades ilícitas relacionadas con la vida silvestre y los bosques³⁰³. Esto puede ilustrarse con el ejemplo de la carne de animales silvestres en algunas partes de África³⁰⁴. Mientras que la carne de animales silvestres constituye una forma de subsistencia para algunos, se ha convertido en un elemento de lujo para otros³⁰⁵. Especialmente en las áreas urbanas, el consumo de carne de animales silvestres está asociado a un estatus socioeconómico más alto³⁰⁶. Como consecuencia, esa demanda urbana creciente de carne de animales silvestres conduce tanto a la extinción de especies vulnerables de primates como a situaciones de inanición de las personas que dependen de la carne de animales silvestres, disponible en cantidades limitadas, para la obtención de proteínas³⁰⁷.



Herramienta IV.6 Usuarios comerciales

- ¿Existe una demanda alta de productos de la vida silvestre y los bosques para uso comercial?
- ¿Qué personas o empresas comerciales compran productos de la vida silvestre y los bosques a los habitantes de los pueblos o las comunidades locales?
- ¿Cómo contactan las personas o empresas comerciales a los habitantes de los pueblos, las comunidades locales o los grupos indígenas?
- ¿Cómo venden los habitantes de los pueblos los productos de la vida silvestre y los bosques? ¿Cómo son entregados los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Quiénes son los consumidores finales de los productos de la vida silvestre y los bosques del área de interés?
- ¿Cuál es el destino de los productos de la vida silvestre y los bosques del área de interés?
- ¿Son vendidos los productos de la vida silvestre y los bosques en los mercados locales o servidos en los restaurantes?
- ¿En qué medida son comercializados los productos de la vida silvestre y los bosques a través de las fronteras nacionales?

1.2 Usos de los recursos de la vida silvestre y los bosques

Los productos de la vida silvestre y los bosques se utilizan de diversas formas y sirven como fuente de una amplia gama de productos, que incluye alimentos, productos medicinales, objetos culturales y del hogar, moda y exhibición, y resinas y extractos industriales. Los productos de la vida silvestre

³⁰³ TRAFFIC, "What's driving the wildlife trade?", pág. xiv.

³⁰⁴ Véase, además, la parte IV, sección 1.1, de esta publicación.

³⁰⁵ Elizabeth L. Bennett, "Is there a link between wild meat and food security?", *Conservation Biology*, vol. 16, No. 3 (junio de 2002).

³⁰⁶ Evan Bowen-Jones, D. Brown y E. J. Z. Robinson, "Economic commodity or environmental crisis? An interdisciplinary approach to analyzing the bushmeat trade in central and west Africa", *Area*, vol. 35, No. 4 (diciembre de 2003), págs. 390-402.

³⁰⁷ Environmental Ethics, "Wild meat and biodiversity".

pueden ser utilizados localmente (por ejemplo, para consumo directo), o pueden pasar a través de una compleja cadena de procesamiento y comercio desde el proveedor hasta el consumidor final³⁰⁸. El análisis de la ruta y el uso de los recursos de la vida silvestre y los bosques puede ayudar a identificar los factores que propician las actividades ilícitas relacionadas con la vida silvestre y los bosques³⁰⁹.

Es posible realizar una diferenciación fundamental respecto del uso de los productos de la vida silvestre y los bosques entre el uso de subsistencia y la caza furtiva comercial. Los motivos que propician la caza de subsistencia tradicional y el consumo local son diferentes de aquellos que propician la caza comercial a gran escala para satisfacer mercados más grandes, a menudo internacionales³¹⁰. Lo mismo se aplica a la tala ilegal, por lo cual es necesario distinguir la tala ilegal de madera impulsada por la pobreza, principalmente para combustible, de la tala comercial ilícita³¹¹.

Independientemente de cuál sea la fuerza impulsora, el resultado de la tala ilegal es, en general, el mismo: en las áreas protegidas, compromete las especies amenazadas, ya sea cuando es comercializada dentro de estructuras delictivas o se utiliza como leña. La matanza de una especie protegida es ilegal, sin importar si su fin es vender la piel del animal o proteger el ganado de un granjero. Sin embargo, para prevenir eficazmente el delito contra la vida silvestre y los bosques, es crucial identificar, y luego abordar, las motivaciones subyacentes que propician las acciones.

Las siguientes herramientas identifican y analizan diversos usos de los productos de la vida silvestre y los bosques, y de esta manera ayudan a los usuarios a entender los diversos factores que pudieran impulsar las actividades ilícitas asociadas a la vida silvestre y los bosques. En algunos casos, esos factores pueden trascender los sectores de la vida silvestre y los bosques.

Subsistencia

En muchos casos, la utilización de productos de la vida silvestre y los bosques debe ser reconocida como un medio de subsistencia para las comunidades y los grupos que dependen de ellos como medio de subsistencia y seguridad alimentaria. La falta de fuentes alternativas de alimento e ingresos y, en un sentido más amplio, el inadecuado desarrollo económico y rural fuerzan a estos grupos vulnerables a depender de los recursos de la vida silvestre y los bosques para su existencia. En esos casos, las actividades que se consideran ilícitas son impulsadas por necesidades básicas o formas de vida tradicionales.

Una encuesta de economía de los hogares llevada a cabo en áreas comunitarias de Zimbabwe identificó aproximadamente 100 formas diferentes de usos de subsistencia de recursos forestales, que incluían principalmente el uso como leña, el consumo de vida silvestre, el pastoreo del ganado y el ingreso de dinero en efectivo por la venta de productos forestales no madereros³¹².

Respecto de la madera y los productos forestales, la tala ilegal es a menudo fomentada por el desequilibrio crónico entre la alta demanda de madera, especialmente para leña, y la baja oferta (de madera legal). Además, la falta de fuentes alternativas asequibles de energía está forzando a los pobres de las zonas rurales de muchos países a participar de actividades ilícitas. Las intervenciones para abordar el mejoramiento de las condiciones económicas en áreas rurales y el desarrollo económico en general podrían contribuir a disminuir la extracción ilegal masiva de madera para leña³¹³.

³⁰⁸ TRAFFIC, "What's driving the wildlife trade?", pág. ix.

³⁰⁹ TRAFFIC, "What's driving the wildlife trade?", pág. ix.

³¹⁰ Andrew Zakharenka y William B. Magrath, *Governance and Anti-corruption*, pág. 13.

³¹¹ Savcor Indufor Oy, "Ensuring sustainability of forests and livelihoods through improved governance and control of illegal logging for economies in transition", documento de trabajo: Serbia (Banco Mundial, 2005), pág. vii.

³¹² Sara J. Scherr, Andy White y David Kaimowitz, *A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Reduction: Making Forest Markets Work for Low-income Producers* (Washington, D.C., Forest Trends, 2003), pág. 6.

³¹³ Savcor Indufor Oy, "Ensuring sustainability of forests", pág. 33.



Herramienta IV.7 Subsistencia

- ¿Son los productos de la vida silvestre y los bosques bajo revisión utilizados por las comunidades locales (y pobres)?
- ¿Son los productos de la vida silvestre y los bosques bajo revisión utilizados como alimento, leña, materiales de construcción, herramientas o para otros fines? ¿Cuáles son los usos principales de esos productos?
- ¿Dependen las comunidades locales de los productos de la vida silvestre y los bosques para su subsistencia?
- ¿En qué medida dependen los medios de subsistencia de los productos de la vida silvestre y los bosques bajo revisión?
- ¿Podrían utilizarse sustitutos obtenidos de manera sostenible en lugar de los productos de la vida silvestre y los bosques bajo revisión? ¿Qué tipos de ganado y cultivos agrícolas podrían ser introducidos para sustituir a las especies silvestres y los productos forestales raros?
- ¿Obligan la alta demanda de leña y la falta de alternativas sostenibles a las comunidades locales a utilizar (de manera ilícita) productos forestales (de áreas protegidas)?
- ¿Obliga la falta de acceso a los bosques a las comunidades locales a cazar y cosechar en áreas protegidas?

Generación de ingresos

Las ganancias obtenidas a través de la participación en actividades ilícitas relacionadas con la vida silvestre y los bosques son variables. En algunos casos, representan una fuente regular de ingreso y en otros, brindan una fuente ocasional de ingreso o una red de seguridad en tiempos de privaciones económicas. Las actividades ilícitas relacionadas con la vida silvestre y los bosques también pueden ser lucrativas y generar grandes beneficios³¹⁴. Por lo tanto, resulta crucial analizar la motivación y la razón por la cual se realiza la actividad bajo revisión. La siguiente herramienta de análisis explora la generación de ingresos a partir de actividades que son consideradas delitos contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta IV.8 Generación de ingresos

- ¿Dependen los ingresos de los usuarios de los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿En qué medida dependen los ingresos de los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Se utilizan los productos de la vida silvestre y los bosques para complementar los ingresos derivados de la agricultura por los agricultores locales?

³¹⁴ TRAFFIC, "What's driving the wildlife trade?", págs. ix-x.

- ¿Existen otros flujos (legales) de ingreso?
- ¿Representan los productos de la vida silvestre y los bosques una fuente regular o una fuente ocasional de ingresos?
- ¿Se realizan las actividades bajo revisión con el propósito de satisfacer necesidades de ingresos no previstas o de emergencia?

Comercio, intercambio comercial y mercados

La caza, la tala de bosques y la comercialización de algunas especies protegidas están rigurosamente restringidas y, en algunos casos, totalmente prohibidas³¹⁵. Otros productos madereros o no madereros, sin embargo, son comercializados legalmente en cierta medida en los mercados locales, nacionales e internacionales. En esos casos, no siempre es fácil trazar claramente la línea divisoria entre los productos suministrados y comercializados legalmente y aquellos que lo fueron de manera ilícita.

Un desequilibrio entre el suministro legal limitado y la alta demanda de productos comerciales tales como madera, combinado con el alto costo de los productos importados, aumenta la magnitud de los mercados ilícitos y, por lo tanto, el atractivo de practicar la tala ilegal³¹⁶.



Herramienta IV.9 Comercio, intercambio comercial y mercados

- ¿Están a la venta en los mercados locales los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existen mercados locales para los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existen mercados internacionales para los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Se exportan los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Se comercializan y embarcan los productos en forma de especímenes vivos, en crudo o semiprosesados?
- ¿En qué forma son recibidos por los consumidores finales?

Diversión, recreación y turismo

Como se mencionara anteriormente, pueden asignarse diferentes valores, puntos de vista e intereses a los mismos recursos naturales³¹⁷. Además de los usuarios del lado de la oferta, tales como los usuarios locales de subsistencia, los cazadores comerciales y los concesionarios forestales, existe un grupo diverso del lado de la demanda. Éste incluye a consumidores finales en los mercados y restaurantes y a usuarios no consumidores, tales como turistas.

³¹⁵ Véase parte I, sección 1.1, de esta publicación.

³¹⁶ Savcor Indufor Oy, "Ensuring sustainability of forests", pág. 34.

³¹⁷ Andrew Zakharenka y William B. Magrath, *Governance and Anti-Corruption*.

Algunos recursos pueden ser afectados de manera adversa por los impactos del uso recreativo y turístico (por ejemplo, a través de la recolección de corales, la perturbación de los sitios de nidificación y la caza deportiva). Las leyes y reglamentaciones deben tratar algunas de estas actividades y, a veces, resulta conveniente establecer sanciones penales, pero la prevención a través de la educación, la planificación y el posicionamiento de las rutas de las excursiones, los servicios y las instalaciones puede ofrecer mejores posibilidades de dirigir a los turistas fuera de las áreas frágiles. Con medidas como éstas, es posible prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques a través de un diseño ambiental elaborado y coherente.



Herramienta IV.10 Diversión, recreación y turismo

- ¿Qué actividades recreativas afectan productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué productos raros de la vida silvestre o los bosques se recolectan para conservar en el hogar o para vender como mascotas o adornos?
- ¿Es frecuente la caza deportiva en el área de interés?
- ¿Qué impacto causan las actividades turísticas en la vida silvestre y los bosques en el área bajo revisión?

Cultura y tradiciones

Los usos culturales de los productos de la vida silvestre y los bosques incluyen usos medicinales y ceremoniales. Este consumo también puede basarse en ciertas creencias respecto del efecto del producto sobre la fuerza y el poder de las personas. En el caso de la carne de animales silvestres, el comercio es principalmente impulsado por la tendencia cultural³¹⁸.



Herramienta IV.11 Cultura y tradiciones

- ¿Qué tipos de productos de la vida silvestre son consumidos como manjares?
- ¿Son utilizados los productos de la vida silvestre y los bosques para las ceremonias tradicionales o la medicina?
- ¿Podrían utilizarse sustitutos obtenidos de manera sostenible en lugar de los productos de la vida silvestre y los bosques bajo revisión?
- ¿Están relacionadas ciertas creencias y cierto estatus social o de riqueza con los productos de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Es socialmente aceptada, apreciada o estigmatizada socialmente la posesión de productos de la vida silvestre y los bosques?

³¹⁸ Environmental Ethics, "Wild meat and biodiversity".

Conflictos por el uso comunitario de las tierras

Los conflictos por el uso de la tierra surgen generalmente como consecuencia de un aumento poblacional que genera demandas competitivas por su utilización.



Herramienta IV.12 Conflictos por el uso comunitario de la tierra

- ¿Cómo obtienen las personas derechos para el uso de las tierras comunitarias comunes?
- ¿Cómo se distribuyen para su uso las tierras públicas de la comunidad?
- ¿Se han producido disputas o conflictos sobre el uso de la tierra en la comunidad? ¿Cómo son resueltos esos problemas y cómo se logran acuerdos?

Cambios en la cubierta terrestre

El cambio en la cubierta terrestre se refiere a la modificación humana de la superficie de la tierra. Por miles de años, el hombre ha estado modificando la tierra para obtener alimentos y otros elementos esenciales. Sin embargo, el grado y la intensidad actual del cambio en la cubierta terrestre son de mucha mayor magnitud que nunca antes. Este fenómeno está produciendo cambios sin precedentes en los ecosistemas y procesos ambientales, que representan un enorme riesgo para la vida silvestre y los recursos naturales.



Herramienta IV.13 Cambios en la cubierta terrestre

- ¿Ha cambiado la cubierta terrestre a lo largo del tiempo?
- ¿Se produce deforestación en el área de interés?
- ¿Está aumentando la superficie de tierra cultivada?
- ¿Ha cambiado el desarrollo de cultivos agroindustriales (tales como caucho, aceite de palma y plantaciones forestales) a lo largo del tiempo?
- ¿Cómo afectan al uso local de la tierra y la cubierta forestal las inversiones transfronterizas, los agronegocios transnacionales y la agricultura por arrendamiento?

Cría de ganado y prácticas agrícolas

La matanza de especies amenazadas y protegidas, tales como tigres y leopardos de las nieves, puede ser motivada por los ingresos lucrativos derivados de la venta de partes de animales. Además, existen otros factores y comportamientos humanos que amenazan la existencia de las especies protegidas. Por ejemplo, el pastoreo excesivo del ganado doméstico puede conducir a la reducción o la pérdida

de presas disponibles para los predadores, que se ven forzados a atacar al ganado doméstico para reemplazar esas presas. Como resultado, el predador queda, a su vez, en riesgo de ser atacado —en represalia o por prevención— por los criadores de ganado, que perciben la pérdida de ganado como una seria amenaza para su subsistencia y los ingresos de las comunidades pastoriles³¹⁹.

La depredación del ganado por parte de los predadores, sin embargo, a menudo se corresponde con técnicas inadecuadas de arreo y falta de precauciones, tales como corrales deficientemente construidos, demasiados animales vigilados por pocos guardias o por guardias inexpertos, o recintos insuficientes para la permanencia de los animales durante la noche³²⁰.

Una vez que un animal es muerto, las partes de su cuerpo pueden ser vendidas, aun cuando el motivo principal para matarlo no fuera el comercio. Esto demuestra que los diferentes tipos de acciones que amenazan la vida silvestre están relacionados, lo cual dificulta la diferenciación entre causas de base y efectos. Por lo tanto, es importante identificar y analizar los factores que conducen a la matanza de especies protegidas. Especialmente en los casos en los que la ganancia comercial no es el motivo principal, es crucial identificar los factores contextuales y coadyuvantes que están conectados con las actividades ilícitas y abordar esas causas adecuadamente para prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques³²¹.



Herramienta IV.14 Cría de ganado y prácticas agrícolas

- ¿Existen conflictos entre los criadores de ganado y la vida silvestre?
- ¿Se matan animales para proteger el ganado o como represalia por depredación?
- ¿Se matan animales para proteger la agricultura? ¿Existen elementos de protección adecuados (corrales, establos, refugios, entre otros) disponibles y son éstos utilizados?
- ¿Es frecuente la pérdida de hábitat o de presas naturales debido a la fragmentación o el pastoreo excesivo?
- ¿Se utiliza el fuego para ampliar las áreas de pastoreo?

Caza y matanza no selectiva

La matanza no selectiva (por ejemplo, por medio de la utilización de trampas o cebos envenenados) es una técnica de caza que puede conducir a la matanza de especies diferentes de las especies objetivo. Tales muertes accidentales pueden afectar a las especies amenazadas, como es el caso del leopardo de las nieves, una especie protegida³²².

³¹⁹ Stefanie Theile, *Fading Footprints: The Killing and Trade of Snow Leopards* (Cambridge, Reino Unido, TRAFFIC International, 2003), págs. 19-21.

³²⁰ *Ibíd.*, pág. 23.

³²¹ *Ibíd.*, pág. 24.

³²² *Ibíd.*



Herramienta IV.15 Caza y matanza no selectiva

- ¿Cuáles son las técnicas de caza comunes en el área de interés?
- ¿Causan las técnicas utilizadas en el área de interés capturas incidentales (por ejemplo, por cazar con redes, trampas, cebos envenenados o fuego)?
- ¿Existen asociaciones de caza?
- ¿Está organizada la caza legal (caza deportiva, asociaciones de cazadores, etc.)?
- ¿Están reglamentados el acceso y la posesión de armas?
- ¿Existe el problema de caza excesiva? En caso afirmativo, ¿cuál es su alcance?

2. Gestión de la vida silvestre y los bosques

El alcance de las acciones para prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques incluye la gestión de los recursos de la vida silvestre y los bosques de forma de reducir las oportunidades para llevar a cabo actividades ilícitas. La gestión sostenible de los recursos naturales de una región es un elemento complementario importante para la aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre y bosques³²³. La gestión sostenible de los recursos naturales busca establecer un equilibrio entre la protección y la conservación de los recursos naturales y las demandas económicas y de desarrollo³²⁴.

La parte IV de esta publicación comprende un análisis de la gestión de la vida silvestre y los bosques como mecanismo preventivo. Debería utilizarse en forma previa o simultáneamente con los análisis de los mecanismos legales, de aplicación efectiva de la ley, los de los tribunales de justicia y del ministerio público. El análisis de la gestión de los recursos naturales de un país ayuda a diseñar una respuesta adecuada y efectiva al delito contra la vida silvestre y los bosques. Esa respuesta puede enfocarse ya sea en la construcción de estructuras de protección, tales como programas de gestión de recursos o de desarrollo rural, o en el fortalecimiento de la aplicación efectiva de la ley y las medidas de la justicia penal.

Esta parte, sin embargo, no puede ofrecer recomendaciones concretas para ser aplicadas a todas las áreas de vida silvestre y los bosques en un determinado país. Más bien, se subrayan en ella la importancia de la prevención del delito contra la vida silvestre y los bosques y medidas asociadas en la discusión de la legislación sobre vida silvestre y bosques y la aplicación efectiva de la ley. Para recomendaciones más detalladas y un análisis en profundidad de la gestión de los recursos naturales del país, se recomienda al lector que consulte las referencias que se citan.

2.1 Sistemas de gestión de la vida silvestre y los bosques

Se estima que menos del 4% de las selvas tropicales del mundo son gestionadas y protegidas en base a sistemas de gestión forestal, mientras que sólo el 1 % de esos sistemas puede ser considerado

³²³ William B. Magrath y otros, *Timber Theft Prevention*, pág. 1.

³²⁴ Véase, además, parte I, sección 1.

sostenible³²⁵. Es ampliamente reconocido que la gestión desorganizada y disfuncional de los recursos naturales facilita las actividades ilícitas asociadas con la vida silvestre y los bosques. Esto incluye, entre otros factores, la ausencia de relevamientos básicos e inventarios, condiciones de trabajo no seguras y la falta de prácticas empresariales estandarizadas. Por el contrario, los mecanismos de gestión de los recursos naturales con objetivos claros, los arreglos socialmente aceptados de tenencia de la tierra, la participación pública y el compartir los beneficios con grupos que dependen de los recursos naturales pueden ayudar a prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques³²⁶.

La siguiente sección ayudará a los usuarios a analizar la existencia y la solidez de los sistemas de gestión de los recursos naturales en un país determinado; en ella se resaltan los nexos entre la planificación de la gestión de los recursos naturales y la prevención del delito contra la vida silvestre y los bosques.

Las leyes nacionales sobre vida silvestre y bosques sientan las bases para la gestión eficaz de los recursos naturales. En ese sentido, las leyes relativas a los sectores de la vida silvestre y los bosques deberían, como mínimo, establecer reglas relativas a la propiedad, la gestión y la administración, las áreas de caza y los sistemas de licencias, entre otros temas³²⁷. Además de estos elementos, la Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques (Alianza Forestal), del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Banco Mundial, recomienda que los siguientes estándares sean parte de cualquier sistema eficaz y sostenible de gestión de la vida silvestre y los bosques³²⁸:

- Aplicación efectiva de todas las leyes relativas a la vida silvestre y los bosques;
- Respeto por los derechos de tenencia y uso;
- Respeto por los derechos de los pueblos indígenas;
- Respeto por las relaciones de la comunidad;
- Respeto por los derechos de los trabajadores;
- Suministro de beneficios múltiples por parte del bosque;
- Evaluación y mitigación del impacto ambiental;
- Mantenimiento de áreas forestales críticas;
- Disposiciones especiales para plantaciones;
- Implementación de un plan de gestión; y
- Monitoreo y evaluación efectivos.

El *Marco para la evaluación y el monitoreo de la gobernanza forestal*³²⁹ fue desarrollado por el Programa del Banco Mundial sobre los Bosques junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Presenta un marco general para ser empleado por los actores al analizar el estado de la gobernanza forestal en un determinado país cuando se planifican reformas. Consiste de tres pilares: *a*) marcos de políticas, jurídicos, institucionales y reglamentarios; *b*) procesos de planificación y de toma de decisiones, y *c*) implementación, aplicación efectiva de las leyes y cumplimiento. Cada pilar está constituido por entre tres y cinco componentes. El marco está destinado a ser usado en evaluaciones de gobernanza forestal nacional o subnacional.

³²⁵ William B. Magrath y otros, *Timber Theft Prevention*, pág. 7.

³²⁶ *Ibíd.*, pág. 13.

³²⁷ Véase, además, parte I, secciones 2.1 y 2.2, de esta publicación.

³²⁸ Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques, WWF y Banco Mundial, *Forest Certification Assessment Guide*, pág. 1.

³²⁹ Programa sobre los Bosques y FAO, *Marco para la evaluación y el monitoreo de la gobernanza forestal* (Roma, FAO, 2011).



Herramienta IV.16 Gestión de la vida silvestre y los bosques

- ¿Cumple la gestión de la vida silvestre y los bosques con todas las leyes pertinentes sobre vida silvestre y bosques en un país determinado?
- ¿Respetar la gestión los derechos de tenencia y uso?
- ¿Respetar la gestión los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Respetar la gestión las relaciones de la comunidad?
- ¿Respetar la gestión los derechos de los trabajadores?
- ¿Suministra la gestión múltiples beneficios por parte del bosque?
- ¿Evalúa y mitiga la gestión los impactos ambientales?
- ¿Mantiene la gestión áreas forestales protegidas?
- ¿Provee la gestión disposiciones específicas para plantaciones?
- ¿Se implementan planes de gestión?
- ¿Se realizan un seguimiento y una evaluación eficaces?
- ¿Ha estado el país, o la región, sujeto a una evaluación integral de gobernanza en materia de recursos naturales (por ejemplo, basada en el marco desarrollado por el Programa de los Bosques de la FAO)?

Instituciones y responsabilidad

Los recursos de la vida silvestre y los bosques poseen valor local en base al uso consuntivo de los mismos, pero también proveen ingresos porque atraen a personas no residentes, tales como cazadores deportivos o turistas. Al mismo tiempo, los bosques y la vida silvestre proveen bienes y servicios de bien público sumamente valiosos tanto en el ámbito local como en el mundial (por ejemplo, la diversidad biológica, la captación de carbono y la protección de cuencas hidrográficas). Por lo tanto, los intereses distintos, y a veces opuestos, referidos a esos recursos deben ser gestionados por instituciones de nivel jerárquico alto. Esas instituciones deberían tener atribuciones para definir, implementar y controlar el uso de los recursos de la vida silvestre y los bosques y la distribución de los beneficios asociados a ellos. Por otra parte, esas instituciones son las responsables de crear la base para una gestión eficaz y sostenible de los recursos naturales. A nivel institucional, la gestión de la vida silvestre y los bosques debería incluir la reglamentación y el control de los derechos de tenencia y propiedad de la tierra, los aspectos económicos de los recursos naturales y la aplicación efectiva de las leyes. A nivel sectorial, las organizaciones encargadas de la gestión de la vida silvestre deberían tener atribuciones para gestionar los hábitats y sus fronteras, las poblaciones silvestres (especies, estructura y dinámica poblacional) y el impacto humano (actores principales, manipulación del hábitat y población)³³⁰.

³³⁰ Andrew Zakharenka y William B. Magrath, *Governance and Anti-Corruption*, pág. 18.



Herramienta IV.17 Instituciones y responsabilidad

- ¿Qué instituciones u organismos son responsables de la gestión de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existe un departamento o unidad forestal, de vida silvestre o ambiental?
- ¿Cubren los mecanismos y estructuras de gestión el área de interés en su totalidad?
- ¿Cuál es la estructura de gestión y su cadena de mando? ¿Cuál es el mecanismo de coordinación entre esos organismos?
- ¿Participan las personas y comunidades locales en esos mecanismos y estructuras?
- ¿Tienen las comunidades locales la facultad de gestionar sus recursos naturales? ¿Poseen facultades para proteger la vida silvestre y los bosques que habitan?
- ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales en el proceso de gestión?

2.2 Planes de gestión de la vida silvestre y los bosques

La gestión eficaz y sostenible de los recursos naturales se basa en la legislación, las reglamentaciones y las políticas vigentes. En la práctica, éstas se resumen y combinan con datos biofísicos para conformar planes de gestión que han sido desarrollados y acordados por todas las partes interesadas. Esos planes deberían incluir los siguientes aspectos³³¹:

- Un inventario de recursos y valores para definir el área de interés y categorías de uso de la tierra y zonificación (tales como área protegida, acceso limitado, acceso para las comunidades indígenas y acceso con fines de aprovechamiento comercial);
- Arreglos bien definidos y socialmente aceptados sobre tenencia y propiedad de las tierras, incluidos los derechos y obligaciones de los grupos de actores clave, tales como las comunidades locales y los grupos indígenas;
- La evaluación y reglamentación de la productividad y el rendimiento sostenible, y el diseño de planes de caza y cosecha para establecer límites a la cantidad o las especies que pueden ser cazadas o cortadas legalmente dentro de un período de tiempo determinado;
- Consultas con los actores, incluidos las comunidades locales y los sectores de vida silvestre y bosques;
- Objetivos de gestión claramente definidos y sostenibles basados en acuerdos y consensos entre los grupos de actores clave;
- Códigos de prácticas que traduzcan los objetivos de gestión en planes y estándares operativos específicos para cada sitio;

³³¹ William B. Magrath y otros, *Timber Theft Prevention*, págs. 16-28.

- El planeamiento y la reglamentación del acceso a las áreas, a través de la localización de caminos, barreras, entradas y puntos de control de manera de evitar las áreas sensibles; facilitar la vigilancia, el monitoreo y el control; y
- Consultas con el público (por ejemplo, propietarios de la tierra y grupos comunitarios), involucrándolo, como “perro guardián”, para que denuncie actividades ilícitas y brindándole programas e incentivos educativos y de concienciación para cambiar las actitudes y los comportamientos.



Herramienta IV.18 Planificación de la gestión de la vida silvestre y los bosques

- ¿Existen inventarios y relevamientos de recursos? En caso afirmativo, ¿se realizan de manera regular?
- ¿Están los límites claramente demarcados en mapas o en el terreno, por medio de marcas visibles seguras o características fácilmente identificables como caminos o cursos de agua?
- ¿Existen planes de caza y cosecha? En caso afirmativo, ¿están basados en información de inventarios y relevamientos llevados a cabo en el área de interés?
- ¿Están los objetivos de gestión claramente definidos?
- ¿Están explicitados los roles, derechos y responsabilidades de todas las partes? ¿Se consulta a los actores clave, tales como las comunidades locales y los sectores de vida silvestre y bosques?
- ¿Existen códigos de práctica? En caso afirmativo, ¿cómo traducen esos códigos los objetivos de gestión en planes operativos y estándares?
- ¿Está reglamentado, vigilado y controlado el acceso a áreas sensibles, por ejemplo, a través de la ubicación de caminos, entradas y puntos de control?
- ¿Están las partes interesadas involucradas y se las alienta a actuar como “perros guardianes”?
- ¿Existen programas e incentivos disponibles para educar y capacitar a los actores con el fin de sensibilizarlos y cambiar actitudes y comportamientos?
- ¿Poseen las comunidades locales conocimiento y comprensión de la zonificación del área? ¿Son conscientes de las restricciones y reglamentaciones?

Marcos jurídicos y de políticas

La legislación y las políticas que gobiernan la gestión de la vida silvestre y los bosques deberían esbozar claramente las condiciones de tenencia, propiedad y uso de la tierra a fin de eliminar la ambigüedad o las dudas sobre la legalidad de las actividades. Esto incluye los derechos y deberes de los actores principales, tales como administradores y trabajadores de la vida silvestre y los bosques, y las comunidades locales. La legislación y las políticas relativas a la gestión de la vida silvestre y los bosques se discuten en detalle en la parte I de esta publicación. Los aspectos clave de un marco jurídico eficaz y funcional para prevenir el delito relacionado con la vida silvestre y los bosques se resumen en la siguiente herramienta.



Herramienta IV.19 Marcos jurídicos y de políticas

- ¿Está el área de interés esbozada en términos de tenencia, propiedad y uso de la tierra?
- ¿Están los límites de tenencia de la tierra claramente delimitados e identificados?
- ¿Especifica el marco jurídico los derechos de los actores clave, incluidos las comunidades locales y los grupos indígenas?
- ¿Prescribe el marco jurídico el alcance de los objetivos de la gestión forestal?
- ¿Existen códigos de práctica?
- ¿Se toma en consideración toda la legislación relevante a la vida silvestre y los bosques (por ejemplo, legislación relativa a temas de conservación, diversidad biológica y gestión del agua)?^a

^a *Ibíd.*, pág. 16.

Inventario de recursos naturales

Realizar un inventario adecuado de los recursos de la vida silvestre y los bosques —indicando el conjunto de especies amenazadas y protegidas en un país o región determinada— es crucial para redactar respuestas efectivas al delito contra la vida silvestre y los bosques. El inventario sirve como línea de base para identificar y medir el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones.



Herramienta IV.20 Inventario de recursos naturales

- ¿Cuáles son los recursos de la vida silvestre y los bosques de la región?
- ¿Qué ecosistemas prevalecen en la región (tales como selva lluviosa o desierto)?
- ¿Existen áreas protegidas, tales como parques naturales? ¿Cómo se clasifican los bosques nacionales en la legislación nacional?
- ¿En qué medida están esas áreas bajo un plan de gestión en funcionamiento?
- ¿Qué especies de la vida silvestre existen en el área bajo revisión?
- ¿Están zonificadas (por ejemplo, abiertas a la tala comercial de árboles, el turismo, la investigación o reservadas para grupos indígenas) esas áreas?
- ¿Qué especies están incluidas en la actividad bajo revisión?
- ¿Están amenazadas las especies involucradas en la actividad bajo revisión?
- ¿Están las especies incluidas en la actividad bajo revisión comprendidas en la CITES u otras listas aplicables de especies amenazadas?
- ¿Posee el país una lista nacional o regional de especies amenazadas?

Áreas protegidas

Las áreas protegidas son esenciales para la conservación de la biodiversidad y constituyen elementos esenciales en las estrategias nacionales e internacionales de conservación³³². La Comisión Mundial de Áreas Protegidas provee un marco para el desarrollo y análisis de las áreas protegidas. Ese marco incluye los siguientes elementos: la comprensión del contexto de los valores y amenazas existentes; la planificación y asignación de recursos; la gestión de las acciones; el desarrollo de productos y servicios, y la evaluación de los impactos resultantes. La herramienta IV.21 presenta un listado de los factores importantes relativos a la gestión de las áreas protegidas. Un listado detallado y exhaustivo de preguntas de evaluación se publicó en *Management Effectiveness Tracking Tool: Reporting Progress at Protected Area Sites*, del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Banco Mundial³³³.



Herramienta IV.21 Áreas protegidas

- ¿Cuáles son las amenazas potenciales a las áreas protegidas (tales como el desarrollo comercial, la agricultura, la minería, el transporte, el turismo, la guerra, la contaminación, las adversidades climáticas y las amenazas culturales específicas)?
- ¿Posee el área protegida estado legal o está cubierta por un convenio?
- ¿Existen planes de gestión, objetivos y medidas de aplicación efectiva? ¿Es capaz el personal de aplicar efectivamente las reglas del área protegida?
- ¿Tiene el área protegida el tamaño y la forma correctos para proteger a todas las especies sobre las que existe preocupación?
- ¿Existe demarcación de límites? En caso afirmativo, ¿cuál es?
- ¿Existen instalaciones para visitantes? En caso afirmativo, ¿son suficientes?
- ¿Respetan y contribuyen a la protección los operadores turísticos?

Sistemas y planes de certificación

Los sistemas de certificación ayudan a identificar, documentar y probar la sostenibilidad de los productos forestales certificados³³⁴. Los bosques certificados son considerados de alto valor ambiental, social y económico y ayudan a garantizar y mantener el hábitat silvestre adecuado y contribuyen a la protección del agua. Según la Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques (Alianza Forestal), del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Banco Mundial, la certificación y acreditación deben cumplir con los marcos internacionales y ser compatibles con los principios mundialmente aplicables que equilibran las dimensiones económica y ecológica. Además, los grupos de actores principales deberían participar en la gobernanza y la fijación de estándares, que deben basarse en estándares de desempeño objetivos y mensurables que se adapten a las condiciones locales. Para asegurar el apoyo de las comunidades locales y los actores principales, los procedimientos de certificación y acreditación deben ser transparentes y deben ser divulgados al público³³⁵.

³³² Nigel Dudley, ed., *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories* (Gland, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2008), pág. 2.

³³³ WWF y Banco Mundial, *Management Effectiveness Tracking Tool: Reporting Progress at Protected Area Sites*, 2a. edición (Gland, Suiza, WWF Internacional, 2007), pág. 3.

³³⁴ El sistema de certificación del Forest Stewardship Council es un ejemplo de dicho sistema. Véase www.fscus.org/.

³³⁵ Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques, WWF y Banco Mundial, *Forest Certification Assessment Guide*, pág. iii.



Herramienta IV.22 Sistemas y planes de certificación

- ¿Existen sistemas de certificación y acreditación? En caso afirmativo, ¿cumplen con los marcos internacionales de certificación, acreditación y fijación de estándares?
- ¿Participan todos los grupos interesados principales en la gobernanza y la fijación de estándares?
- ¿Causan los sistemas de certificación obstáculos innecesarios al comercio?
- ¿Están los estándares adaptados a las condiciones locales? ¿Se basan en desempeños objetivos y mensurables?
- ¿Son los procedimientos y los procesos de toma de decisiones transparentes y son informados al público?
- ¿Existen mecanismos de queja y apelación?

Tenencia y derechos de propiedad de la tierra

A menudo, los programas de gestión forestal no reflejan adecuadamente el acceso a recursos de la vida silvestre y los bosques y su utilización por parte de las comunidades dependientes de los bosques³³⁶. Como resultado de ello, esos grupos tienen dificultades para obtener la posesión legítima y los derechos de propiedad de la tierra.



Herramienta IV.23 Tenencia y derechos de propiedad de la tierra

- ¿De quién es la propiedad de los recursos naturales bajo revisión?
- ¿Respetan las leyes nacionales los derechos de propiedad de las comunidades locales?
- ¿Cómo se convierte la gente en propietaria de la tierra? ¿Cómo se otorga a la gente la posesión legítima de la tierra y los derechos de titularidad sobre la tierra?
- ¿Cómo se llevan a cabo la herencia y la transferencia de la propiedad de la tierra?

Acceso al área de interés

Los programas de gestión forestal deberían ser cuidadosamente diseñados para reflejar las formas de subsistencia y los derechos de las personas dependientes de los bosques, de modo de asegurar a esas personas el acceso a los recursos de la vida silvestre y los bosques y un uso adecuado de los mismos.

³³⁶ Véase, además, parte IV, sección 1, de esta publicación.



Herramienta IV.24 Acceso

- ¿Quiénes tienen acceso a los recursos naturales, tales como la vida silvestre, los bosques y la tierra? ¿Cómo se regula el acceso?
- ¿Cuáles son las políticas y la legislación nacionales para la utilización personal y comercial de los bosques y otros recursos naturales?
- ¿En qué medida concede el gobierno concesiones a las compañías nacionales e internacionales para el uso comercial de los bosques y otros recursos naturales?

Medidas de seguridad

Los planes de gestión de los recursos naturales deberían incluir medidas de seguridad para proteger al personal encargado de la gestión de amenazas potenciales que pudieran surgir como resultado de su trabajo cotidiano.



Herramienta IV.25 Seguridad

- ¿A qué riesgos y amenazas está expuesto como resultado de su trabajo el personal encargado de la protección y la gestión?
- ¿Cuáles son las capacidades, las herramientas y el equipamiento con los que cuenta el personal?
- ¿Qué servicios de seguridad y pólizas de seguros se proveen al personal?
- ¿Qué recompensas monetarias y no monetarias se ofrecen al personal?

3. Creación de capacidades en materia social

Como se indicara previamente, muchos grupos indígenas y comunidades pobres dependen de la vida silvestre y los bosques como medios de subsistencia. En muchos casos, los recursos forestales constituyen redes de seguridad para las comunidades pobres y marginadas. Son, generalmente, las comunidades de habitantes de los bosques más pobres y vulnerables las que dependen enteramente del bosque para su subsistencia y seguridad alimentaria. Además, en muchos países, las leyes relacionadas con los bosques y la vida silvestre limitan los derechos y medios de subsistencia de esas comunidades vulnerables. A menudo, tienen dificultades para obtener derechos de propiedad sobre la tierra, y su acceso a los recursos de la vida silvestre y los bosques y el uso de los mismos no son, por lo general, parte de los programas de gestión de los bosques³³⁷. Además, la caza tradicional de subsistencia puede ser comprendida en una ley nacional que protege la vida silvestre y los bosques, lo que conduce, en consecuencia, a la penalización de sus actividades.

Con esos antecedentes, la prevención del delito contra la vida silvestre y los bosques debería tener en cuenta las condiciones y necesidades de las comunidades rurales y pobres que dependen de la

³³⁷ Banco Mundial, *East Asia Region Forestry Strategy*, pág. 43.

vida silvestre y los bosques para vivir. Las siguientes herramientas ayudan a los usuarios a analizar la existencia y robustez de las medidas preventivas que abordan el desarrollo rural y la capacitación en materia social en el área de la protección de la vida silvestre y los bosques.

En muchos casos, las intervenciones que apuntan a reducir y prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques deben tener en cuenta factores y esferas que están fuera de los sectores de la vida silvestre y los bosques. Tales intervenciones y programas deberían abordar cuestiones como la promoción de fuentes alternativas de energía —concretamente, la provisión de energía solar y eólica, redes de gas o electricidad a las áreas rurales— para mejorar el balance entre la demanda y el suministro de leña para combustible³³⁸.

3.1 Reducción de la pobreza

Los recursos forestales contribuyen en forma directa a los medios de subsistencia de un porcentaje estimado en el 90% de los 1.200 millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en todo el mundo. En muchos países en desarrollo, los bosques son esenciales para el desarrollo y el crecimiento económico a través del desarrollo comercial e industrial³³⁹.

Las intervenciones y los programas de largo plazo que tienen por objetivo reducir la pobreza y promover el desarrollo rural pueden ayudar a controlar las fuerzas relacionadas con la pobreza que propician los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En ese sentido, las intervenciones de reducción de la pobreza enfocadas en la vida silvestre —y las comunidades dependientes de los bosques que están involucradas en actividades ilícitas— podrían constituir un enfoque efectivo y sostenible para prevenir el delito contra la vida silvestre y los bosques en el largo plazo. Esas intervenciones y medidas deben tomar en cuenta las leyes y reglamentaciones relevantes que están sesgadas contra las comunidades pobres dependientes de los bosques. Además, deberían incluir cuestiones relacionadas con los arreglos de tenencia de la tierra, derechos de acceso, transparencia y participación de los interesados en las decisiones que afectan directamente los medios de subsistencia de las comunidades respectivas³⁴⁰.



Herramienta IV.26 Reducción de la pobreza

- ¿Existen programas de reducción de la pobreza o programas de desarrollo rural?
- ¿Establecen esos programas nexos entre la reducción de la pobreza y el uso sostenible de los recursos naturales o los productos de la vida silvestre y los bosques?

3.2 Enfoques participativos

La participación de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales es importante para establecer y mantener la gestión de los recursos naturales y la protección de la vida silvestre y los bosques. Su participación en la prevención del delito contra la vida silvestre y los bosques incluye, entre otras cosas, la concienciación sobre el alcance y el impacto de las actividades ilícitas, la investigación y el análisis que contribuya a la comprensión

³³⁸ Savcor Indufor Oy, “Ensuring sustainability of forests”, págs. 33-34.

³³⁹ Banco Mundial, *Sustaining Forests*, pág. 1.

³⁴⁰ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance”, pág. xi.

del alcance y las causas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y el aporte de potenciales soluciones para esos delitos³⁴¹.

La importancia de la participación de los principales actores interesados en los procesos de toma de decisiones y de elaboración de las leyes se resume en la sección que trata sobre planificación de la gestión de los recursos naturales, así como en otras secciones de esta publicación referidas al derecho interno sobre vida silvestre y bosques³⁴².



Herramienta IV.27 Participación de las comunidades locales

- ¿Cómo explican las comunidades locales sus acciones en relación con el uso de la vida silvestre y los bosques?
- ¿Cómo están organizadas y representadas las comunidades locales?
- ¿Poseen las comunidades locales derechos de propiedad igualitarios?
- ¿Participan las comunidades locales en los procesos de elaboración de las leyes?
- ¿Tienen las comunidades locales sus propias iniciativas de planeamiento, gestión y protección de recursos?
- ¿En qué medida participan las comunidades locales en el monitoreo y la protección de sus recursos naturales?
- ¿Se realizan campañas de concienciación y de prevención basadas en las comunidades?

4. Comercio y mercados legales

Las importantes ganancias provenientes del comercio ilícito de productos de la vida silvestre y los bosques hacen que las actividades comprendidas en ese comercio resulten atractivas. Los altos precios pueden deberse al desequilibrio entre la oferta legal y la alta demanda de madera comercial y productos no madereros, y al hecho de que la madera importada es costosa. Una intervención en los mercados podría resultar apropiada para tratar las actividades ilícitas, y aumentar el volumen legal de tala permitida podría funcionar mejor que aumentar la capacidad de aplicar la ley. Además, reducir las tasas de importación podría resultar una medida eficaz para aumentar la oferta de madera y, en consecuencia, reducir la demanda de leños obtenidos ilegalmente en el país³⁴³. Los países consumidores y la industria deberían aprovechar estas posibilidades a fin de reducir los incentivos para la tala ilegal. Pueden incluir reformas de los mercados y políticas públicas de adquisición que discriminen contra el material robado³⁴⁴.

Los enfoques basados en el mercado analizan la demanda y la oferta de productos de la vida silvestre. Se enfocan en los mercados y los precios de los productos de la vida silvestre, y de sus sustitutos, tales como los recursos cosechados de forma sostenible. Sin embargo, la aplicación de instrumentos financieros y económicos al comercio de vida silvestre es relativamente reciente y no está aún muy

³⁴¹ *Ibíd.*, pág. 25.

³⁴² Véase, además, la parte I, sección 2, de esta publicación.

³⁴³ Savcor Indufor Oy, “Ensuring sustainability of forests”, pág. 34.

³⁴⁴ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance”, pág. xiii.

difundido. Además, esos instrumentos dependen típicamente de derechos de propiedad claramente establecidos y de mercados abiertos y competitivos —condiciones que no existen en la mayoría de los países en los cuales se realiza el comercio de vida silvestre³⁴⁵.

Las estrategias comunes basadas en el mercado para prevenir el comercio ilegal de productos de la vida silvestre incluyen algunas de las siguientes tácticas:

- Imponer impuestos u otros aranceles para aumentar los precios al consumidor o reducir la rentabilidad para el productor;
- Bajar las tasas impositivas sobre los productos sustitutos (sostenibles); y
- Aumentar la rentabilidad de la producción cosechada de forma sostenible a través de subsidios, agregado de valor, certificación y etiquetado³⁴⁶.



Herramienta IV.28 Comercio y mercados legales

- ¿Existen mercados legales de madera?
- ¿Dónde se encuentran las fuentes y los destinos de la madera?
- ¿Se controla la producción de madera legal?
- ¿Promueven o crean los mercados ilegales la vigilancia de precios?

5. Concienciación

La diferencia entre actividades “legales” e “ilegales” debe estar claramente definida, especialmente para los actores clave, tales como los trabajadores de los sectores de la vida silvestre y los bosques, los administradores de los sectores de la vida silvestre y los bosques, y las comunidades locales, así como para el sistema judicial. Los marcos jurídicos y de políticas no pueden ser implementados de manera efectiva a menos que sus reguladores tengan una clara comprensión de sus contenidos y procedimientos. Por lo tanto, es importante brindar educación y capacitación a los interesados y grupos de interés clave involucrados en cuestiones relacionadas con la vida silvestre y los bosques a fin de establecer un nivel apropiado de conciencia³⁴⁷. Deben poseer una clara comprensión de los requisitos de legislación y las sanciones por el incumplimiento, así como de los impactos negativos del delito contra la vida silvestre y los bosques en la naturaleza y la sociedad.



Herramienta IV.29 Concienciación

- ¿Son conscientes los actores interesados del alcance, las consecuencias y el impacto de la actividad bajo revisión?
- ¿Tienen los actores interesados una comprensión de la legislación, las reparaciones y las sanciones vigentes?

³⁴⁵ TRAFFIC, “What’s driving the wildlife trade?”, pág. 63.

³⁴⁶ *Ibíd.*, pág. 21.

³⁴⁷ William B. Magrath y otros, *Timber Theft Prevention*, pág. 17.

- ¿Cuál es el nivel de conocimiento de las autoridades locales y el público en general respecto de la legislación y los procesos judiciales relacionados con el delito contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existen actualizaciones e informes periódicos de las actividades bajo revisión?

6. Comentarios finales

Dadas las complejidades ecológicas, económicas y éticas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, es necesaria una variedad de respuestas. Algunas de esas respuestas pueden estar directamente relacionadas con la protección de la vida silvestre y los bosques a través de la gestión justa y sostenible de los recursos naturales, mientras que otras pueden estar enfocadas principalmente en la legislación relativa a la vida silvestre y los bosques, y en las medidas y procedimientos de aplicación efectiva de la ley. Otras respuestas pueden encontrarse más allá de los sectores de la vida silvestre y los bosques, tratando la pobreza rural, promoviendo fuentes alternativas de ingreso, aumentando la conciencia pública y cambiando las técnicas y los hábitos no apropiados. El Banco Mundial ha desarrollado un marco para evaluar las fuerzas impulsoras y las respuestas apropiadas a los diferentes delitos contra la vida silvestre y los bosques, tales como la tala ilegal, el incendio provocado, la usurpación de tierras y otros³⁴⁸.

El objetivo primario de esta parte de las *Herramientas* ha sido analizar los diferentes vínculos en la cadena del delito contra la vida silvestre y los bosques y señalar los principales factores que propician las actividades ilícitas. Dada la complejidad del tema y el alcance limitado de esta publicación, no ha sido posible brindar ni una lista de herramientas para el análisis ni recomendaciones concretas y específicas. Dependiendo de la situación de cada país, se deben enfocar y tratar diferentes aspectos de la cadena del delito contra la vida silvestre y los bosques. Por lo tanto, se recomienda al usuario de las *Herramientas* que consulte la bibliografía y establezca asociaciones de consulta y cooperación con organizaciones, asociaciones y expertos líderes en sus respectivos campos.

³⁴⁸ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance”, pág. 69.



Parte V

Recopilación y análisis de datos

	<i>Página</i>
1. Recopilación de datos	191
1.1 Estadísticas del delito	191
1.2 Presentación de informes CITES	195
1.3 Análisis de recursos y seguimiento	196
1.4 Datos económicos	197
1.5 Gestión de la tecnología y la información.....	198
2. Bases de datos	198
2.1 Base de datos sobre incautaciones de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude.	199
2.2 Intercambio de Información sobre Comercio de Vida Silvestre	199
2.3 Alertas CITES.....	200
3. Indicadores de desempeño	201
4. Investigación analítica	203
4.1 Investigación académica e independiente	203
4.2 Encuestas de diagnóstico.....	204
4.3 Divulgación	205

Recopilación y análisis de datos

Hasta el presente, se han realizado muy pocas mediciones nacionales, regionales e internacionales confiables sobre el delito contra la vida silvestre y los bosques. La escala del problema, el volumen del comercio ilícito y la cantidad de personas involucradas en el mismo son prácticamente desconocidos y, a menudo, imposibles de calcular. La naturaleza clandestina y la falta de aplicación efectiva e investigación exhaustivas hacen imposible conocer la real magnitud del fenómeno. En efecto, muchas cifras que han circulado en numerosos informes y artículos son el resultado de conjeturas más que de análisis sistemáticos.

La información y las estadísticas sobre los niveles y patrones del delito contra la vida silvestre y los bosques, así como las iniciativas de asistencia técnica, son esenciales para la adecuada planificación de las reformas del sistema de justicia y la capacitación. Las estrategias exitosas para mejorar la aplicación efectiva de la ley en los sectores de la vida silvestre y los bosques también dependen del conocimiento sólido de la base de recursos de la vida silvestre y los bosques y su utilización, que los gobiernos y el público en general de muchos países no poseen. En la mayoría de los lugares, los datos y el conocimiento sobre la ubicación, la medida y la naturaleza de las operaciones lícitas e ilícitas en los sectores de la vida silvestre y los bosques son, en el mejor de los casos, fragmentarios. La información de calidad es, sin embargo, esencial para prevenir, detectar, supervisar, denunciar e investigar operaciones ilícitas.

El análisis de un sistema de justicia penal puede representar un desafío, en especial cuando se dispone de muy escasa información cuantitativa sobre el sistema en sí, sobre los problemas y los tipos de delito que deben enfrentarse, o sobre los recursos de los que se dispone. La parte V de esta publicación identifica un conjunto de medidas que examinan la disponibilidad y la calidad de las estadísticas relevantes sobre delito y otros datos, las evaluaciones de desempeño, las bases de datos y la existencia de investigaciones académicas independientes sobre el delito contra la vida silvestre y los bosques. Brinda, asimismo, herramientas que ayudarán a los usuarios a crear o aumentar la base del conocimiento que permitirá la formulación informada de políticas, leyes y medidas de aplicación efectiva necesarias para prevenir y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques más eficazmente.

En la evaluación de los sistemas de aplicación efectiva de la legislación sobre vida silvestre y bosques resulta crítica la información sobre dos cuestiones de alcance amplio. Una de ellas se refiere a los esfuerzos de aplicación efectiva a través de, por ejemplo, detenciones, procedimientos judiciales, confiscaciones, sanciones, multas y otras formas de restitución, como se discute más adelante. La otra cuestión tiene que ver con la incidencia del delito, como, por ejemplo, la cantidad de animales capturados ilegalmente, el volumen de madera hurtado, las áreas usurpadas y la ubicación geográfica del delito o sus “puntos calientes”. Los datos típicamente disponibles para cualquiera de estas dos cuestiones están casi siempre limitados por —y sujetos a— la interpretación y el uso indebido, pero cuando se organizan y analizan adecuadamente pueden brindar una comprensión importante y conducir a la elaboración de recomendaciones de políticas de utilidad.

La información sobre la incidencia de los delitos contra la vida silvestre y los bosques está sujeta a muchas de las mismas limitaciones que los datos generales sobre victimización debida a la delincuencia. Entre ellas se incluyen el hecho de que las víctimas a menudo no denuncian los delitos y el mantenimiento incompleto de registros de denuncias por parte de los organismos competentes. En el caso de los delitos relacionados con los recursos naturales, esas limitaciones se ven agravadas por las siguientes razones: a menudo no está claro quién es la víctima en cuestión; los organismos de gestión de los recursos naturales y su personal pueden tener motivos estratégicos, políticos, de

responsabilidad y presupuestarios para brindar cifras de delito inferiores a las reales, y muchos delitos simplemente pasan inadvertidos. En general, la detección y, por lo tanto, los datos sobre delitos relacionados con los recursos naturales surgen durante el transcurso de las actividades de rutina en esas áreas. Los recursos vitales para el análisis de los delitos relacionados con recursos naturales incluyen inventarios de los mismos, mapas, censos y relevamientos poblacionales, registros de cosecha y ventas, y registros de ingresos, entre otros. Los planes de gestión para áreas específicas, como bosques y parques, o para poblaciones silvestres también contienen información que puede ser útil para evaluar las amenazas y las vulnerabilidades delictivas.

En relación con la gestión de los bosques y de los recursos naturales en general, la detección del delito tiende a girar alrededor de los siguientes métodos: observación directa, reconocimiento de pérdidas (también denominada contracción) y la observación de discrepancias en los registros, estadísticas y transacciones. A menudo, los indicadores que se relacionan con uno o más de estos métodos pueden ser observados al mismo tiempo por diferentes actores dentro del sistema de aplicación efectiva de la ley. La clave para lograr procesos de inteligencia eficaces es reunir, organizar y procesar la información. Cómo y cuán bien funcionan los sistemas de detección del delito son preguntas clave para analizar las respuestas nacionales a los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

El patrullaje a cargo de los guardaparques en las áreas de conservación de vida silvestre y los controles en puntos definidos de las carreteras en zonas de bosques se encuentran entre los métodos de observación directa en muchos países. Sin embargo, dado que las zonas boscosas y los hábitats de vida silvestre son a menudo vastos, remotos y carentes de caminos de acceso, los agentes de los organismos de vida silvestre y bosques están notoriamente incapacitados para vigilar todas las áreas bajo su responsabilidad. Algunas autoridades encargadas de la aplicación efectiva de la ley extienden su capacidad de vigilar los recursos y detectar los delitos utilizando información del público en general o de grupos especialmente convocados para ese fin. En muchos países, se han organizado grupos de vigilancia de los bosques integrados por miembros de las comunidades locales, ya sea como voluntarios o de forma remunerada. Otro enfoque para tratar las cuestiones de la detección del delito es aplicar las herramientas que brindan las leyes contra el blanqueo de dinero³⁴⁹.

El reconocimiento de pérdidas es otro método para la detección de delitos que se utiliza en la gestión de la vida silvestre y los bosques; la reducción de un área boscosa, de los números poblacionales o de las especies silvestres puede constituir la base para estimar pérdidas debidas a la delincuencia. Sin embargo, los inventarios y los censos de vida silvestre están a menudo desactualizados, son imprecisos o poco exactos y tienen, por lo tanto, escaso valor práctico para estimar las pérdidas debidas al delito. Algunos países han desarrollado planes explícitos de planificación de desarrollo del uso de la tierra que específicamente contemplan la conversión de los bosques a otros usos de la tierra. Los avances tecnológicos en la utilización de sensores remotos y las prácticas de inventarios forestales tienen el potencial de contribuir a la detección de los delitos forestales. Además, la detección de los cambios en la cubierta forestal se ha tornado drásticamente más sencilla y menos costosa en los últimos 25 años debido a las mejoras en la calidad de las imágenes satelitales.

Con el fin de estimar la magnitud de la tala ilegal, el punto de partida esencial es contar con una referencia para efectuar comparaciones. Los analistas que buscan estimar la magnitud de los delitos forestales pueden comparar una serie de indicadores. Las estadísticas de comercio han sido utilizadas con frecuencia para esos fines.

³⁴⁹ Véase la parte I, sección 5, de esta publicación.

1. Recopilación de datos

Los esfuerzos para prevenir y reprimir de manera efectiva los delitos contra la vida silvestre y los bosques son gravemente dificultados por la falta de una recopilación exhaustiva de datos. A pesar de la tendencia generalizada de realizar intentos para estimar la magnitud del mercado ilícito de fauna y flora, existen pocas estadísticas fiables.

La ausencia de datos generales sobre la escala y la extensión de los delitos contra la vida silvestre y los bosques tiene un impacto directo sobre la capacidad de los encargados de la aplicación efectiva de las leyes actualmente vigentes. Si se desconoce la escala y la naturaleza del problema, es poco probable que se tomen las medidas y se asignen los recursos apropiados para prevenirlo y reprimirlo. Sin información precisa sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques, las estrategias de prevención no pueden ser identificadas, y las actividades de represión se tornan inútiles porque la información insuficiente no conduce al procesamiento eficaz de los delincuentes.

Recopilar datos sobre la escala y los patrones de los delitos contra la vida silvestre y los bosques es importante para evaluar el impacto y la eficacia de las políticas, la legislación y los programas de aplicación efectiva de la ley, y para proveer información a los encargados de formular políticas y los legisladores. Sin datos de base defendibles y realistas, los reclamos relativos a la operación y el impacto de las estrategias para combatir los delitos contra la vida silvestre y los bosques no pueden ser verificados y, por lo tanto, la credibilidad y el compromiso de los programas de gobierno permanecen sujetos a cuestionamiento³⁵⁰. La información que se desprende de las medidas de detección también puede ser utilizada para elaborar campañas eficaces contra las actividades ilícitas³⁵¹. Desde 1994, el Grupo de Trabajo sobre Delitos contra la Flora y la Fauna Silvestre, de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), ha señalado la necesidad de recopilar datos precisos y exhaustivos, e hizo un llamamiento específicamente para la creación de una base de datos mundial diseñada para asistir a los países en sus esfuerzos tendientes a reducir los delitos contra la vida silvestre y los bosques.

En algunos países, los departamentos y los funcionarios del gobierno son reticentes a recopilar o divulgar datos sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques por temor de que tales informes sean percibidos como un indicio de fallas en las políticas, la aplicación efectiva de las leyes, la gestión de la vida silvestre y los bosques o como un fracaso del personal en el cumplimiento de sus deberes. En otros, los gobiernos deshonestos y los funcionarios corruptos parecen encontrar en la ausencia de sistemas de datos de supervisión y de detección del delito una conveniente pantalla³⁵². Sin embargo, sólo reconociendo la existencia de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y realizando intentos para estimar la escala del fenómeno se puede abordar el problema³⁵³.

Las siguientes secciones identifican las herramientas relevantes para el análisis de la recopilación de datos, las estadísticas y la producción de informes.

1.1 Estadísticas del delito

Aunque resulte increíble, pocos gobiernos cuentan con estadísticas sistemáticas, si es que existe algún tipo de estadísticas, sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques. En muchos países, las estadísticas sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques no son recopiladas en absoluto,

³⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 55.

³⁵¹ Esa Puustjärvi, *Proposal for Typology of Illegal Logging*, pág. 28.

³⁵² Banco Mundial, "Strengthening forest law enforcement and governance", pág. 55.

³⁵³ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Illicit trafficking in protected species of wild flora and fauna and illicit access to genetic resources", informe del Secretario General, 4 de marzo de 2003 (E/CN.15/2003/8), párr. 54.

y en los casos en que lo son, esas estadísticas se encuentran, a menudo, incorporadas en categorías más amplias, lo que torna imposible desagregarlas y distinguirlas. Pocos países cuentan con una cantidad de investigaciones, procesos judiciales y condenas clasificados por delito en los sectores de la vida silvestre y los bosques. Un número aún menor de países clasifican la cantidad total de delitos de acuerdo con, por ejemplo, el tipo de delincuente, la ubicación geográfica o la gravedad del delito³⁵⁴. En los casos en que existen estadísticas, éstas rara vez se publican o están abiertamente disponibles de alguna otra forma, lo que dificulta aún más los esfuerzos para analizar y comprender los niveles y los patrones de los delitos contra la vida silvestre y los bosques y para formular estrategias adecuadas para combatirlos.

Una de las dificultades de recopilar estadísticas es el hecho de que los delitos contra la vida silvestre y los bosques son percibidos, a menudo, como delitos sin víctimas, debido a que los denunciantes recién contactan a las autoridades para denunciar el delito en circunstancias poco frecuentes y excepcionales, habitualmente cuando experimentan una pérdida o daño personal. Aun cuando existan, las estadísticas sobre la delincuencia por sí solas no constituyen necesariamente un indicador fiable de la prevalencia de la delincuencia ni de las tasas de victimización en un país determinado, ya que están muy condicionadas por la voluntad de las víctimas de denunciar los delitos a la policía. Es poco probable que las víctimas y los testigos de delitos denuncien esos hechos a las autoridades si no tienen suficiente confianza en éstas o no tienen motivos razonables para esperar mucha ayuda de su parte³⁵⁵.

Muchos delitos son detectados por los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, ya sea cuando encuentran a alguna persona involucrada en una conducta ilícita, descubren los escenarios de tala ilegal, caza ilegal o procesamiento ilícito, o interceptan el contrabando de bienes ilícitos. En muchos casos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñan un rol vital en la identificación de actividades y en llamar la atención de las autoridades respecto de ellas. Diversos organismos de gobierno tienden a utilizar la información sobre decomisos y detenciones como indicadores de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, pero éstos son valores seriamente sesgados porque subestiman el delito y sólo reflejan los esfuerzos de aplicación efectiva de la ley y los incidentes que son resueltos de manera totalmente exitosa, más que los números precisos de casos totales.

Incidencia de los delitos contra la vida silvestre y los bosques

Los primeros pasos para examinar la existencia y disponibilidad de datos y análisis relativos a los delitos contra la vida silvestre y los bosques consisten en identificar las estadísticas relevantes sobre criminalidad y explorar los datos que reflejen la incidencia y los niveles de delitos relacionados con el ambiente. En algunas jurisdicciones, las estadísticas son recopiladas por cada delito individual, mientras que en otras los datos son agrupados en categorías más amplias, tales como delitos contra los bosques, delitos ambientales y delitos relacionados con importación/exportación³⁵⁶.

En la mayoría de las jurisdicciones, se recopilan estadísticas separadas por delitos denunciados, investigaciones, procesos judiciales y condenas. Si se recopilan e informan de modo sistemático, esa información posibilita la revisión de los procesos de investigación y judiciales, y la identificación de debilidades potenciales en el sistema de justicia penal que provocan que los casos colapsen. Muchas jurisdicciones pueden también incluir en sus estadísticas criminalísticas información sobre el delincuente, las víctimas (si las hubiere), el daño o perjuicio causado y la ubicación geográfica del delito, lo cual ayuda a identificar tendencias y patrones de actividad delictiva.

³⁵⁴ Cf. Banco Mundial, "Strengthening forest law enforcement and governance", pág. 54.

³⁵⁵ UNODC, "Información sobre la justicia penal", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

³⁵⁶ UNODC, "Investigación de delitos", en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.



Herramienta V.1 Estadísticas de delitos

- ¿Se recopilan estadísticas sobre delitos? En caso afirmativo, ¿qué organismos recopilan estadísticas sobre delitos?
- ¿Separan esos organismos los delitos contra la vida silvestre y los bosques de otros delitos contra el ambiente? ¿Se identifican los delitos contra la vida silvestre y los bosques? ¿Quién reúne esos datos?
- ¿Cuántos delitos contra la vida silvestre y los bosques se denuncian? ¿Cuántos son investigados?
- ¿Cuántas investigaciones derivan en procesos judiciales y condenas?
- ¿Contienen esas estadísticas información sobre los autores del delito, el lugar donde fue cometido y cualquier daño o perjuicio causado?
- ¿Con qué regularidad se recopilan estadísticas de delitos? ¿Cómo, con qué frecuencia y dónde se publican?

Delitos no denunciados

Las estadísticas sobre la delincuencia generalmente sólo computan aquellos delitos comunicados a la policía o a otros organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley. Por varias razones, sin embargo, las víctimas y los testigos del delito, incluidos los delitos contra la vida silvestre y los bosques, pueden no denunciar los delitos a las autoridades. La tasa de denuncias, como se la conoce habitualmente, puede verse afectada por un gran número de factores, incluido el acceso a los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y la confianza o desconfianza ciudadana en la policía.

La diferencia entre el número de delitos que se cometen y el número de delitos denunciados o descubiertos por las autoridades se conoce generalmente como “la cifra oculta” de la delincuencia. Por lo expuesto, las estadísticas sobre la delincuencia constituyen una medida muy inexacta de la cantidad de delitos contra la vida silvestre y los bosques que se han cometido.



Herramienta V.2 Delitos no denunciados

- ¿Se relacionan las estadísticas disponibles sobre delito sólo con los delitos denunciados o existe una estimación de los niveles de delito en general?
- ¿Existen otras estimaciones oficiales o no oficiales sobre “la cifra oculta del delito” relativas a los delitos contra la vida silvestre y los bosques?



Herramienta V.3 Datos policiales y resultados de la aplicación efectiva de la ley

- ¿Qué cantidad y tipos de delitos contra la vida silvestre y los bosques han sido denunciados?

- ¿Qué cantidad y tipos de delitos contra la vida silvestre y los bosques han sido investigados?
- ¿Cuántos sospechosos han sido investigados? ¿Cuántos han sido detenidos?
- ¿Cuántas investigaciones derivaron en procesos judiciales o condujeron a la presentación de una acusación penal? ¿Cuántas personas fueron imputadas?
- ¿Qué proporción de los delitos contra la vida silvestre y los bosques que han sido denunciados y descubiertos afirman las autoridades haber resuelto (esto es, la tasa de “esclarecimiento”)?
- ¿Qué cantidad y qué tipo de posesiones y otros bienes son incautados anualmente en relación con delitos contra la vida silvestre y los bosques?

Datos de la aduana

Los datos de la aduana contienen información sobre el comercio transfronterizo, que incluye los volúmenes de comercio y los valores declarados. Los datos sobre importaciones y exportaciones son recopilados por la mayoría de los servicios de aduanas en todo el mundo y están generalmente organizados según los tipos de mercancías, a menudo utilizando el Sistema Armonizado de Descripción y Codificación de las Mercancías³⁵⁷.



Herramienta V.4 Datos de la aduana

- ¿Qué datos de aduana sobre importaciones y exportaciones referidos a la fauna y la flora están disponibles?
- ¿Contienen los informes de aduana información sobre especies, volúmenes y valor declarado de las importaciones y exportaciones de fauna y flora?

Procedimientos judiciales y resultados



Herramienta V.5 Procedimientos judiciales y resultados

- ¿Cuántos procesos judiciales relacionados con la vida silvestre y los bosques han sido iniciados?
- ¿Cuántas actuaciones iniciales resultaron en la presentación de cargos ante los tribunales?
- ¿Cuántas personas han sido procesadas? ¿Cuántas de ellas han sido condenadas? ¿Cuántas han sido absueltas?
- ¿Cuántos recursos de apelación relativos a delitos contra la vida silvestre y los bosques han sido iniciados por las fiscalías?

³⁵⁷ Steven Broad, Teresa Mulliken y Dilys Roe, “The nature and extent of legal and illegal trade in wildlife”, págs. 3-7.

Datos y resultados de los tribunales



Herramienta V.6 Datos y resultados de los tribunales de justicia

- ¿Cuántos procesos judiciales relacionados con delitos contra la vida silvestre y los bosques han sido iniciados? ¿Cuántos de ellos incluyeron la presentación de cargos? ¿En cuántos se presentaron recursos de apelación?
- ¿Cuántos de esos casos han concluido con el dictado de sentencias condenatorias? ¿Cuántos han resultado en sentencias absolutorias?
- ¿Cuántas condenas por delitos contra la vida silvestre y los bosques han sido revocadas como resultado de un recurso de apelación? ¿Cuáles han sido las razones principales para apelar?
- ¿Qué duración tienen generalmente los procesos judiciales?

1.2 Presentación de informes CITES

El artículo VIII, párrafo 6, de la CITES establece que las partes deberán mantener registros del comercio de especies incluidas en los apéndices de la misma. Ese mecanismo es una característica importante para el control y la aplicación efectivos y ha sido descrito como “la esencia del control del comercio”³⁵⁸. La información generada de esta manera puede ser utilizada potencialmente para identificar rutas del comercio ilícito y resaltar algunas de las principales fuentes, sitios de tránsito y puntos de destino. La Secretaría de la CITES también ha establecido mecanismos para recopilar registros de comercio y otra información sobre la implementación y la aplicación efectiva de las disposiciones de la CITES por las partes en la Convención³⁵⁹. Los informes son remitidos anualmente a la Secretaría. La CITES también requiere a las partes que remitan informes bienales sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas a fin de cumplir con las disposiciones de la Convención.

Además, la Secretaría de la CITES ha intentado obtener una visión general de las formas específicas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Por ejemplo, en años recientes, en base al Sistema de Supervisión de la Matanza Ilegal de Elefantes (MIKE) y el Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS) se han reunido datos sobre caza furtiva y comercio ilícito.



Herramienta V.7 Presentación de informes CITES

- ¿Mantiene la autoridad administrativa CITES (o algún otro organismo) registros sobre comercio de especies incluidas en los apéndices de la CITES? En caso afirmativo, ¿están esos registros disponibles para el público? ¿Se envían anualmente los registros de comercio a la Secretaría de la CITES? En caso afirmativo, ¿son completos esos registros?

³⁵⁸ David S. Favre, *International Trade in Endangered Species*, pág. 215.

³⁵⁹ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, art. VIII, párrafo 7, y art. XII.

- ¿Envía el país informes bienales sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la Convención?
- Si no se mantienen registros o si no se envían informes a la Secretaría de la CITES, ¿cuáles son las razones para no hacerlo?

1.3 Análisis de recursos y seguimiento

Cuando están disponibles, los datos sobre temas ambientales, tales como áreas forestales y existencias de vida silvestre, resultan útiles para identificar las actividades humanas en los sectores de la vida silvestre y los bosques y su impacto sobre los recursos naturales. Esto puede, en algunos casos, ayudar en la detección de las actividades ilícitas y el daño causado a los hábitats naturales.

El análisis y el seguimiento de los recursos forestales pueden proveer información invaluable para los encargados de formular políticas y legislación forestal adecuadas, y asistir en dar forma a las medidas apropiadas de aplicación efectiva de la ley. Algunas jurisdicciones han establecido sistemas de vigilancia y rastreo integrales para la vida silvestre y los bosques, con procedimientos normalizados de proveer la información, que ayudan en el control del comercio lícito de fauna y flora silvestres y en la identificación de las actividades ilícitas. Esos sistemas están diseñados para rastrear las plantas y los animales (así como los materiales derivados de plantas o animales) desde la fuente hasta el vendedor, y posiblemente más allá. Generalmente, esos sistemas de seguimiento se basan en inventarios de existencias, marcado y documentación. Cada paso del comercio requiere una prueba de que el animal, la planta o el material fue obtenido de una fuente legal y está acompañado por los permisos, marcas y recibos relevantes que muestran que los derechos y tasas pertinentes han sido pagados³⁶⁰.

Un número creciente de países utiliza supervisores independientes de vida silvestre o de bosques, cuya función es asistir a los gobiernos en la realización de un análisis informado e independiente de los esfuerzos y logros de los organismos relevantes para investigar y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Esos supervisores hacen recomendaciones para mejorar el sistema actual. La supervisión independiente tiene así el potencial de fortalecer los llamamientos para realizar reformas y tomar medidas contra la corrupción, que son bien venidas por los funcionarios que tienen un interés genuino en su deber público. También pueden ayudar a poner de manifiesto los intereses y las relaciones políticas que apuntalan muchas de las actividades ilícitas en los sectores de la vida silvestre y los bosques³⁶¹. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), entre muchas otras organizaciones y expertos, reconocen que, en líneas generales, los supervisores independientes han resultado ser muy eficaces para aumentar los niveles de información sobre las áreas de la vida silvestre y los bosques y el grado de aplicación efectiva de la ley en esas áreas³⁶².

³⁶⁰ Esa Puustjärvi, *Proposal for Typology of Illegal Logging*, pág. 31.

³⁶¹ Véase, además, Global Witness, *A Guide to Independent Forest Monitoring* (Londres, 2005).

³⁶² FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, págs. 62-64.



Herramienta V.8 Evaluación de recursos y seguimiento

- ¿Existen registros, datos o cualquier otra información sobre cambios en la cubierta forestal o en las existencias de vida silvestre, u otros datos ambientales relativos a la vida silvestre y los bosques?
- ¿Se utilizan en el país, o en partes del país, sistemas de vigilancia de vida silvestre o bosques? En caso afirmativo, ¿cómo operan esos sistemas? ¿Quién los utiliza?
- ¿Incluyen los sistemas de vigilancia la participación de supervisores independientes? En caso afirmativo, ¿quiénes son y cómo operan esos supervisores?

1.4 Datos económicos

Los datos económicos y las estadísticas de comercio pueden también resultar de utilidad para identificar la escala y los patrones de comercio ilícito de fauna y flora silvestres. Por ejemplo, los datos sobre déficits de ingresos y la información sobre capacidad industrial o eficiencias de utilización resultan útiles para analizar la medida en la cual se están utilizando la fauna y la flora silvestres.

“Contracción” es un término que se aplica a un cambio no explicado en un inventario. En ausencia de otras causas obvias (tales como el deterioro), la contracción sólo puede atribuirse al hurto o a alguna otra actividad ilícita. De manera similar, en la gestión de los bosques y la vida silvestre, las reducciones del área forestal y de las poblaciones y cantidades de especies de la vida silvestre pueden ser utilizadas para estimar pérdidas resultantes del delito. Desafortunadamente, muchas aplicaciones informáticas sobre recursos naturales, las evaluaciones de recursos, los inventarios y censos de vida silvestre y de bosques están tan desactualizados o son tan inexactos e imprecisos que resultan de poco valor práctico para estimar las pérdidas resultantes del delito.

Otro método para identificar la actividad ilícita es utilizar comparaciones de datos sobre producción, consumo y comercio de productos de la vida silvestre y los bosques. Por ejemplo, la comparación entre las entregas de rollizos y la salida de madera aserrada de los aserraderos, o entre los registros de exportaciones en el país que envía y los registros de importación en el país receptor, puede revelar disparidades. Esas diferencias pueden indicar la magnitud potencial del robo, el contrabando y la fijación de precios de transferencia. La implementación de controles similares de coherencia entre ingresos forestales y cosechas informadas también puede resultar de utilidad³⁶³.



Herramienta V.9 Datos económicos

- ¿Qué datos económicos sobre comercio de fauna y flora silvestres están disponibles?
- ¿Pueden los cambios no explicados en los inventarios revelar la existencia de una actividad ilícita?
- ¿Existen discrepancias significativas de comercio entre ingreso-egreso y exportación-importación que sugieran la existencia de actividades ilícitas?

³⁶³ Banco Mundial, “Strengthening forest law enforcement and governance”, pág. 54.

1.5 Gestión de la tecnología y la información

El acceso a los servicios de información, tales como la Internet y los teléfonos móviles, se ha incrementado rápidamente en los años 2000. En 2009, el acceso a teléfonos móviles en países en desarrollo pasó por primera vez del 50%, llegando al 57% de la población. El cambio tecnológico ha venido, a menudo, apareado con reformas institucionales, a medida que los monopolios anteriormente propiedad del Estado han sido vendidos o privatizados y la competencia entre los proveedores de servicios ha ido aumentando. El mayor acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC) ha conducido al desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico (“*e-government*”) y gobernanza electrónica (“*e-governance*”), esto es, aplicaciones TIC de interacción entre los gobiernos y los ciudadanos. El mayor uso de la tecnología ha mejorado el acceso a la información por parte del público. A pesar de la expansión de las redes de servicios, continúa existiendo una división digital, y los servicios de información siguen siendo muy costosos para el consumidor promedio en los países en desarrollo. Sin embargo, se ha observado una tendencia declinante en los costos de esas tecnologías.

Muchas de las vulnerabilidades de la gestión de los recursos naturales pueden ser abordadas a través de la utilización de las TIC. Los sistemas eficaces de aplicación efectiva de la ley en el sector forestal consisten en la prevención, la detección y la represión. La tecnología tiene un importante rol para desempeñar en cada uno de esos pasos, en los esfuerzos para frenar la tala, el transporte y el procesamiento ilegal de madera, y el comercio ilícito de vida silvestre.

Es posible utilizar una variedad de aplicaciones TIC para mejorar la disuasión y la respuesta, incluidas las siguientes:

- Prevención: mapeo del delito y líneas telefónicas directas de corrupción;
- Detección: rastreo de madera, sistema de cadena de custodia, puntos de control, imágenes satelitales, sistema de posicionamiento de vigilancia mundial; y
- Represión: bases de datos sobre delitos y sistema de gestión de casos.

Las TIC pueden ser aplicadas para identificar discrepancias u otras señales tempranas de ilicitud (“banderas rojas”) en un gran volumen de datos de observación. Esos datos pueden ser recopilados a través de sensores remotos, fuentes de datos administrativos, aportación colectiva u otros medios. El uso eficiente de la tecnología hace que esta actividad, que podría incluso haber sido imposible a través de medios manuales, sea eficiente en función de los costos³⁶⁴.

2. Bases de datos

Compartir información entre organismos nacionales y a través de las fronteras internacionales es crucial para luchar contra el delito relacionado con la vida silvestre y los bosques. En partes anteriores de esta publicación se ha identificado una variedad de herramientas diseñadas para iniciar y facilitar la cooperación dentro de los países y entre los mismos. Además, la creación y gestión de bases de datos nacionales e internacionales puede proveer plataformas para enviar y registrar información estandarizada sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques, y para compartir esa información con socios nacionales e internacionales.

³⁶⁴ Tukka Castrén y Madhavi Pillai. *Forest Governance 2.0: A Primer on ICTs and Governance* (Washington, D.C., Programa sobre los Bosques, 2011).

Algunos países, aunque en un número muy reducido, mantienen bases de datos nacionales que registran todos los incidentes de delitos contra la vida silvestre y los bosques, así como los detalles de todos los enjuiciamientos, exitosos o no.



Herramienta V.10 Bases de datos nacionales sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques

- ¿Mantiene el país una base de datos nacional en la que se registran los incidentes de delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué organismos tienen acceso a esa base de datos?
- ¿Qué información se registra? ¿Cómo se registra y se difunde la información? ¿Limita la legislación el uso de datos forenses en la base de datos?
- ¿Tienen las autoridades competentes infraestructura TIC? ¿Cuán calificadas están esas autoridades para su uso?

2.1 Base de datos sobre incautaciones de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) mantiene desde 2002 en la Internet la base de datos sobre incautaciones de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude (CEN (siglas en inglés)), que contiene datos sobre incautaciones de vida silvestre, como uno de sus 13 productos. La base de datos contiene información no nominativa sobre incautaciones, tal como fecha, lugar, especie, cantidad, lugar de partida, destino, medio de transporte, ocultación y documentación CITES. Los servicios de aduana de todo el mundo informan voluntariamente sus incautaciones. Los funcionarios regionales de enlace de inteligencia analizan los datos y publican informes analíticos regularmente. Los datos están también disponibles para todas las administraciones de aduanas miembros de la OMA que deseen llevar a cabo análisis de la información.



Herramienta V.11 Base de datos sobre incautaciones de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude, de la OMA

- ¿Se informan regularmente a la CEN las incautaciones realizadas?
- ¿Se analiza la información sobre incautaciones disponible? En caso afirmativo, ¿quién realiza esa tarea?

2.2 Intercambio de Información sobre Comercio de Vida Silvestre

La base de datos denominada Intercambio de Información sobre Comercio de Vida Silvestre, de la Unión Europea (EU-TWIX (siglas en inglés)), es una herramienta desarrollada para facilitar el

intercambio de información y la cooperación internacional entre los funcionarios encargados de la aplicación efectiva de la ley a través de la Unión Europea. Ha estado operando desde octubre de 2005.

La base de datos EU-TWIX centraliza información sobre incautaciones relacionadas con el comercio de vida silvestre enviada por los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley de la Unión Europea (policía, aduanas, servicios de inspección ambiental y autoridades administrativas CITES) en seis idiomas de la Unión Europea. La OMA también provee regularmente datos de incautaciones de aduana de su base de datos sobre incautaciones CEN, que se nutre de datos de las administraciones de aduanas de la Unión Europea. El acceso a la base de datos EU-TWIX se realiza a través de la Internet y se otorga exclusivamente a funcionarios responsables de la aplicación efectiva de la ley designados, a los que se les suministran códigos de acceso³⁶⁵. La base de datos también contiene información sobre institutos forenses, centros de rescate y expertos en vida silvestre, así como los precios de los especímenes silvestres sujetos a comercio. La lista de correos electrónicos de EU-TWIX permite a los funcionarios designados compartir información rápida y eficazmente, e intercambiar experiencias y conocimientos técnicos sobre asuntos relacionados con el comercio ilícito de vida silvestre.

Mientras que los mecanismos EU-TWIX para compartir información están actualmente disponibles sólo para los Estados miembros de la Unión Europea, proveen un modelo útil para la creación de bases de datos similares en otros países. También pueden servir como una plantilla para la elaboración futura de otras bases de datos regionales y mundiales sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques.



Herramienta V.12 EU-TWIX

- ¿Tiene el país acceso a EU-TWIX?
- ¿Qué organismos tienen acceso a la base de datos? ¿Cómo se registra y divulga la información?

2.3 Alertas CITES

En base a la información y los datos de inteligencia que recibe de una variedad de fuentes, la Secretaría de la CITES prepara alertas que contienen inteligencia respecto de las tendencias actuales en los delitos contra la vida silvestre o información sobre nuevos *modi operandi* relacionados con el comercio ilícito. Las alertas CITES están disponibles en el foro de las autoridades de aplicación efectiva de acceso restringido, en el sitio web de la CITES. También es posible acceder a materiales de capacitación en varios idiomas y a otros boletines relacionados con la aplicación efectiva a través del foro, que puede ser utilizado como un canal seguro de comunicación entre funcionarios de todo el mundo.



Herramienta V.13 Alertas CITES

- ¿Prepara la autoridad administrativa CITES nacional sus propias alertas y hace uso de las alertas CITES? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿Está capacitado el personal pertinente en la preparación de alertas?
- ¿Cómo se actúa respecto de las alertas CITES? ¿Qué obstáculos se han encontrado en la utilización de las alertas CITES?

³⁶⁵ Véase www.eutwix.org.

3. Indicadores de desempeño

Pocos países disponen del tipo de proceso de recopilación de datos necesario para reunir información sobre los diferentes aspectos de su sistema de justicia penal y elaborar indicadores que les permitan medir el desempeño. Debería alentarse a todos los organismos de la justicia penal, incluidos aquellos que operan en los sectores de la vida silvestre y los bosques, a identificar metas de desempeño aprobadas para cada una de sus funciones, adoptar indicadores de desempeño y establecer los mecanismos de recopilación de datos necesarios para vigilar el cumplimiento de dichas metas. Todo buen sistema de medición de la ejecución debería centrarse en los resultados, representados por un pequeño grupo de indicadores seleccionados para medir el desempeño, generar datos de manera sistemática a lo largo del tiempo, proporcionar información para las decisiones de políticas y de gestión de programas y divulgar los resultados públicamente y con regularidad³⁶⁶.

Indicadores de desempeño policial

En lo que respecta a los servicios policiales, quizás el indicador que más se utiliza sea el porcentaje de delitos esclarecidos por la policía sobre el total de hechos delictivos puestos en su conocimiento (delitos comunicados). La carga de casos, definida como “el número de delitos (excluidas las infracciones de tránsito) por el total de efectivos autorizados”, también se utiliza como una medida general del volumen de trabajo, y el porcentaje de delitos esclarecidos (por categorías de delitos) se utiliza como indicador de la eficacia³⁶⁷.

Este indicador no siempre se basa en datos muy fiables debido a: *a*) las variaciones en las modalidades de denuncia de los delitos; *b*) lo que la policía entiende por “delito esclarecido” (por ejemplo, se han hecho las imputaciones, se ha identificado al autor de los hechos, se han reunido suficientes pruebas como para garantizar una sentencia condenatoria, ha habido una confesión, etc.), o *c*) se pueden incluir todos los tipos de delito o sólo ciertos tipos (por ejemplo, sólo delitos violentos). Otro de los indicadores que pueden ser utilizados es el porcentaje de delitos que han dado lugar a imputaciones³⁶⁸.

En lo que respecta a la función de intervención de la policía, los indicadores de eficacia utilizados más comúnmente son: el número de llamadas recibidas y respondidas (por orden de prioridad), el tiempo de respuesta a los diferentes tipos de llamadas y el tiempo de movilización de los agentes. En ocasiones se utiliza el indicador “sin respuesta”, que se refiere al número de veces en que no ha habido agentes disponibles para reaccionar ante una llamada. Cada comunidad es única y las comparaciones tienen, por lo tanto, un valor muy limitado si no van acompañadas de otras evaluaciones sobre los tipos de delito, las prácticas de denuncia institucionales, las políticas de respuesta e investigación y los factores de esclarecimiento³⁶⁹.

Indicadores de desempeño de las aduanas

Muy pocos organismos de aduana han adoptado indicadores que traten sistemáticamente el tema del desempeño de la aduana en el área de la aplicación efectiva de la ley. En su Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (denominado “Marco SAFE” (siglas en inglés)—*Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*), la OMA establece varios estándares para medir el desempeño de la aduana. Algunos indicadores de desempeño clave en la aplicación

³⁶⁶ UNODC, “Información sobre la justicia penal”, en *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*.

³⁶⁷ *Ibíd.*

³⁶⁸ *Ibíd.*

³⁶⁹ *Ibíd.*

efectiva de las leyes contra la vida silvestre y los bosques por parte de las aduanas incluyen, pero no se limitan a, los siguientes:

- La vida silvestre forma parte de una estrategia nacional de aduana;
- Tiempo promedio para la liberación de mercadería lícita;
- Capacitación de funcionarios de aduana;
- Cantidad y calidad de información y manejo de inteligencia;
- Gestión y evaluación de riesgo, incluida la aplicación de indicadores de riesgo en operaciones diarias;
- Número de unidades especializadas de personal encargado de la aplicación efectiva de la ley;
- Número de controles físicos basados en evaluación de riesgo, y porcentaje de intercepciones derivadas de tales controles;
- Número de incautaciones;
- Porcentaje de investigaciones de seguimiento del comercio ilícito;
- Cooperación con otros organismos (por ejemplo, memorandos de entendimiento, intercambio de información, asistencia por parte de la autoridad administrativa CITES, entrega de elementos incautados para realizar seguimientos);
- Cooperación en los ámbitos regional e internacional;
- Asociación con otros actores y asistencia para sensibilizar al público; y
- Eficacia de los controles en puntos de control de fronteras que no son fijos.

Indicadores de desempeño de las fiscalías

Muy pocas jurisdicciones han adoptado indicadores que en forma sistemática aborden el desempeño de los fiscales. Los indicadores más obvios en este sentido son:

- Número promedio de casos por fiscal;
- Número promedio de recursos de apelación por fiscal;
- Número de casos resueltos por año por fiscal;
- Número de casos en los que se han iniciado procedimientos que luego se han abandonado o interrumpido;
- Proporción de casos por año en los que los imputados se han declarado culpables;
- Proporción de casos por año que fueron llevados a los tribunales;
- Proporción de casos por año en los cuales se dictó una sentencia condenatoria;
- Proporción de casos llevados a los tribunales en los que el imputado resultó absuelto;
- Número de casos por año en los que la sentencia condenatoria dictada resultó errónea;
- Proporción de casos que quedaron excluidos del proceso de la justicia penal formal; y
- Costo promedio por proceso judicial durante determinado período de tiempo, normalmente un año³⁷⁰.

³⁷⁰ *Ibíd.*

Indicadores de desempeño de los tribunales de justicia

Para los tribunales penales, los indicadores de desempeño comprenden:

- Número promedio de procesos por juez;
- Tiempo promedio para resolver un proceso penal;
- Número promedio de juicios por año;
- Número promedio de juicios por juez; y
- Duración promedio de un juicio, y el costo promedio por causa³⁷¹.



Herramienta V.14 Indicadores de desempeño

- ¿Qué metas de desempeño, si las hubiere, han sido identificadas para aquellos organismos gubernamentales que operan en los sectores de la vida silvestre y los bosques? ¿Cuáles son las metas específicas para los organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley, las fiscalías y los organismos judiciales?
- ¿Qué indicadores de desempeño se utilizan para medir las actividades de los organismos relevantes?
- ¿Quién realiza las mediciones de desempeño basadas en esos indicadores? ¿Cómo son comunicados los resultados a cada organismo?
- ¿Son los indicadores de desempeño revisados y actualizados regularmente?

4. Investigación analítica

Uno de los principales obstáculos para combatir el delito contra la vida silvestre y los bosques más eficazmente es la falta de investigación analítica sistemática y profunda respecto de las causas, conceptos, circunstancias y características de este fenómeno. Actualmente, los informes de los organismos de gobierno, organizaciones internacionales y ONG constituyen la mayor parte de la información sobre el tema y la investigación analítica con bases científicas es muy escasa³⁷².

El trabajo de investigación analítica es fundamental para entender los delitos contra la vida silvestre y los bosques y para formarse una perspectiva sobre el funcionamiento del mercado ilícito local, regional y mundial de fauna y flora silvestres, a fin de identificar mejores formas de contrarrestarlos. Sólo si cuentan con una base de conocimiento adecuado, podrán los gobiernos ser alentados a emprender acciones de política basadas en la evidencia que podrían conducir a cambiar la dinámica de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y rendir cuentas sobre esas políticas.

4.1 Investigación académica e independiente

La investigación académica e independiente representa un paso crucial para comprender el delito contra la vida silvestre y los bosques. También puede asistir en el análisis de las políticas de gobierno,

³⁷¹ *Ibíd.*

³⁷² Cf. Jacqueline L. Schneider, "Reducing the illicit trade in endangered wildlife", págs. 274-281.

la legislación, las medidas administrativas y de aplicación efectiva de la ley existentes y propuestas, y en el desarrollo de recomendaciones para reformar las leyes y cambiar las políticas.

Resulta alentador que un número creciente de instituciones de investigación, universidades, académicos y otros expertos estén interesados en investigar los muchos aspectos y facetas de los delitos contra la vida silvestre y los bosques, y en poner sus resultados a disposición de los destinatarios relevantes y el público en general. Tal investigación puede también otorgar mayor legitimidad a las iniciativas de gobierno pertinentes.

Mientras que algunos gobiernos apoyan la investigación crítica e independiente en este campo, otros son menos abiertos y no colaboran con los investigadores académicos por temor a que sus políticas, leyes y sistemas administrativos puedan ser criticados. Esa actitud beneficia directa o indirectamente a aquellos involucrados en el delito contra la vida silvestre y los bosques, y dificulta los esfuerzos nacionales e internacionales para reducir el comercio ilícito de fauna y flora silvestres.



Herramienta V.15 Investigación académica e independiente

- ¿Qué investigación independiente sobre aspectos de los delitos contra la vida silvestre y los bosques se ha llevado a cabo? ¿Qué aspectos han sido investigados y por quién(es)?
- ¿Cuáles son los hallazgos clave y los resultados de la investigación de los análisis pertinentes?
- ¿Qué respuesta, si hubiere alguna, han ofrecido o brindado los organismos gubernamentales a la investigación académica e independiente sobre el delito contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Existen sistemas disponibles que permitan evaluar y utilizar la información de la investigación académica y de las ONG para la formulación de políticas, elaboración de leyes y propósitos de aplicación efectiva de la ley?

4.2 Encuestas de diagnóstico

Las encuestas de diagnóstico preciso sobre actividades ilícitas pueden ser un instrumento efectivo para estimar su magnitud, los procedimientos empleados para cometer y combatir esos delitos, y la motivación de los delincuentes y de los encargados de la aplicación efectiva de la ley. Esos relevamientos pueden apuntar a los empresarios, los funcionarios gubernamentales, las comunidades y otros actores principales del sector. Además, pueden brindar una línea de base útil para diseñar acciones correctivas. Estas encuestas alcanzan su máxima utilidad cuando son dirigidas a varios diferentes actores a fin de cruzar la información recibida. Contrariando el escepticismo que reinaba inicialmente, la experiencia ha demostrado que los encuestados pueden ser muy honestos e informativos. Las encuestas de diagnóstico han sido muy útiles para obtener información sobre los actos más secretos, tales como el blanqueo de madera y vida silvestre, el pago de sobornos y ciertos procedimientos específicos utilizados para violar la ley. Las encuestas pueden estar dirigidas a medir el alcance de los actos ilícitos, explorar los factores (incluidos los fracasos policiales) que los facilitan, o investigar acciones o actores específicos³⁷³.

³⁷³ FAO y OIMT, *Best Practices for Improving Law Compliance*, pág. 78.

Los relevamientos de diagnóstico requieren un diseño cuidadoso para asegurar resultados objetivos y estadísticamente válidos que aseguren un alto grado de credibilidad en el análisis final. También deben ser llevados a cabo de forma que los encuestados tengan seguridad sobre la confidencialidad de sus respuestas, según sea necesario. El empleo de encuestadores independientes y serios es una condición importante para asegurar la objetividad y la credibilidad³⁷⁴. Estas encuestas de diagnóstico también pueden ser realizadas más abiertamente, pero en ese caso su naturaleza será diferente. Por ejemplo, el marco desarrollado por el Programa sobre los Bosques del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación está basado en un proceso transparente que incluye a múltiples actores³⁷⁵.



Herramienta V.16 Encuestas de diagnóstico

- ¿Se han llevado a cabo encuestas de diagnóstico relacionadas con los delitos contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Quién ha encargado esas encuestas y quién las ha llevado a cabo?
- ¿Cuáles son los hallazgos clave de esas encuestas? ¿Cómo respondieron los organismos a esos hallazgos?

4.3 Divulgación

Un último punto se relaciona con la divulgación y publicación de datos relevantes, investigaciones y otra información. Numerosos países y organismos poseen grandes “existencias” de información relativa a delitos contra la vida silvestre y los bosques, pero esa información no está a menudo disponible públicamente. En algunos casos, los organismos pueden no tener la capacidad o los recursos para presentar, publicar y divulgar ampliamente la información, mientras que en otros las culturas del secreto, el silencio y la suspicacia impiden que se comparta la información y la pericia técnica.

Una mayor transparencia y comunicación son, no obstante, herramientas importantes para prevenir y reprimir los delitos contra la vida silvestre y los bosques de manera más eficaz. Es esencial que todos los actores participen de un diálogo abierto y pongan a disposición la información que pueda ayudar a otros a reducir este fenómeno.



Herramienta V.17 Divulgación

- ¿Cómo publican, dan a conocer y difunden los organismos relevantes datos y otra información relativa al delito contra la vida silvestre y los bosques?
- ¿Qué información está disponible al público? ¿Qué información es clasificada y está disponible sólo para los organismos nacionales o internacionales encargados de la aplicación efectiva de la ley?
- ¿Se publica la información pertinente en línea, o en informes anuales o en otros informes periódicos?

³⁷⁴ *Ibíd.*

³⁷⁵ Para una descripción de este marco, véase la parte IV, sección 2.1, de esta publicación.

Anexo. Lista de herramientas



Parte I. Legislación

1. La CITES
2. Reservas bajo la CITES
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
4. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
5. Convenio sobre la Diversidad Biológica
6. Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural
7. Acuerdos bilaterales
8. Leyes nacionales sobre vida silvestre
9. Leyes nacionales sobre bosques
10. Implementación nacional de la CITES
11. Autoridades administrativa y científica CITES
12. Cooperación entre la autoridad administrativa CITES y la aduana
13. Protección de especies no incluidas en la CITES
14. Prueba de elementos subjetivos de culpabilidad
15. Extensiones de la responsabilidad penal
16. Responsabilidad de las personas jurídicas
17. Tala y cosecha ilegal
18. Caza ilegal (caza furtiva)
19. Procesamiento ilícito de materiales animales y vegetales
20. Tráfico, comercio ilegal, venta y suministro
21. Delitos relacionados con la importación y la exportación
22. Delitos relacionados con la posesión
23. Sanciones por delitos contra la vida silvestre y los bosques
24. Falsificación de documentos y otras cuestiones asociadas
25. Delitos relacionados con el blanqueo de dinero
26. Las 40 Recomendaciones del GAFI
27. Comunicación de operaciones sospechosas
28. Delitos de corrupción y soborno

29. Evasión fiscal y falta de pago de aranceles
30. Participación en organizaciones delictivas
31. Procesos regionales de FLEG
32. Redes regionales de aplicación efectiva de las leyes sobre vida silvestre
33. Sistemas y planes de certificación, y estándares privados y voluntarios



Parte II. Aplicación efectiva de la ley

1. Estructuras de aplicación efectiva de la ley
2. Atribuciones de aplicación efectiva de la ley
3. Legislación que contiene las atribuciones de aplicación efectiva de la ley
4. Dirección de las investigaciones
5. Autoridad administrativa CITES
6. Policía comunitaria
7. Asociaciones
8. Niveles de dotación de personal
9. Salarios y beneficios
10. Selección de personal
11. Capacitación: formas en que se imparte
12. Capacitación: contenido
13. Recopilación de información de inteligencia
14. Técnicas de investigación encubierta
15. Entrega vigilada
16. Informantes
17. Patrullas y puntos de control
18. Investigaciones proactivas
19. Fuentes de las facultades de aplicación efectiva de la ley
20. Tipos de facultades de investigación
21. Ejercicio de las atribuciones de aplicación efectiva de la ley
22. Instalaciones y equipamiento
23. Denuncia de delitos
24. Obtención de información y pruebas

25. Trabajo en la escena del delito relacionado con la vida silvestre y los bosques
26. Identificación de sospechosos
27. Entrevistas
28. Protección de testigos y víctimas
29. Investigación forense y de la escena del delito
30. Investigaciones financieras
31. Control de fronteras y aduana
32. Cooperación entre la aduana y las autoridades administrativas CITES
33. ENVIRONET
34. Red Aduanera de Lucha contra el Fraude, de la OMA
35. Marcos para la cooperación internacional
36. INTERPOL
37. Ecomensaje
38. Procedimientos para la cooperación internacional
39. Cooperación en la aplicación efectiva de la ley
40. Asistencia internacional y regional
41. Donantes bilaterales y multilaterales
42. Coordinación de los donantes
43. Rendición de cuentas e integridad
44. Corrupción y soborno



Parte III. Poder judicial y ministerio público

1. Poder judicial: marcos jurídicos
2. Sistema de tribunales penales
3. Independencia del poder judicial
4. Poder judicial: personal y salarios
5. Designación y capacitación de los jueces
6. Poder judicial: instalaciones y equipamiento
7. Archivos e informes de los tribunales
8. Rendición de cuentas e integridad del poder judicial
9. Fuente de las atribuciones del ministerio público

10. Ministerio público: organización y delegación
11. Asociaciones entre organismos encargados de la aplicación efectiva de la ley y las fiscalías
12. Rol de los fiscales
13. Operación y volumen de trabajo de los fiscales
14. Ministerio público: personal y salarios
15. Selección y capacitación de los fiscales
16. Ministerio público: instalaciones y equipamiento
17. Rendición de cuentas e integridad de los fiscales
18. Extradición
19. Asistencia judicial recíproca
20. Cartas rogatorias
21. Patrones de cooperación internacional
22. Confiscación de bienes
23. Remisión de actuaciones penales
24. Traslado de personas condenadas a cumplir una pena
25. Imposición de la pena
26. Sanciones
27. Restitución
28. Restauración y medidas de reparación



Parte IV. Fuerzas impulsoras y prevención

1. Actores en la cadena de suministro
2. Comunidades locales y grupos indígenas
3. Grupos insurgentes
4. Policía y fuerzas armadas
5. Guardabosques y guardias de vida silvestre
6. Usuarios comerciales
7. Subsistencia
8. Generación de ingresos
9. Comercio, intercambio comercial y mercados

10. Diversión, recreación y turismo
11. Cultura y tradiciones
12. Conflictos por el uso comunitario de la tierra
13. Cambios en la cubierta terrestre
14. Cría de ganado y prácticas agrícolas
15. Caza y matanza no selectiva
16. Gestión de la vida silvestre y los bosques
17. Instituciones y responsabilidad
18. Planificación de la gestión de la vida silvestre y los bosques
19. Marcos jurídicos y de políticas
20. Inventario de recursos naturales
21. Áreas protegidas
22. Sistemas y planes de certificación
23. Tenencia y derechos de propiedad de la tierra
24. Acceso
25. Seguridad
26. Reducción de la pobreza
27. Participación de las comunidades locales
28. Comercio y mercados legales
29. Concienciación



Parte V. Recopilación y análisis de datos

1. Estadísticas de delitos
2. Delitos no denunciados
3. Datos policiales y resultados de la aplicación efectiva de la ley
4. Datos de la aduana
5. Procedimientos judiciales y resultados
6. Datos y resultados de los tribunales de justicia
7. Presentación de informes CITES
8. Evaluación de recursos y seguimiento
9. Datos económicos

10. Bases de datos nacionales sobre delitos contra la vida silvestre y los bosques
11. Base de datos sobre incautaciones de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude, de la OMA
12. EU-TWIX
13. Alertas CITES
14. Indicadores de desempeño
15. Investigación académica e independiente
16. Encuestas de diagnóstico
17. Divulgación

Bibliografía

- Abt Associates. *Illegal logging: a market-based analysis of trafficking in illegal timber, final report for the National Institute of Justice*. Washington, D.C., 2006.
- Alacs, Erika, y Arthur Georges. *Wildlife across our borders: review of the illegal trade in Australia*. *Australian Journal of Forensic Sciences*, vol. 40, No. 2 (diciembre de 2008).
- Asociación Internacional de Fiscales. *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors*. Abril de 1999. Disponible en: www.iap-association.org/ressources/Standards_English.pdf (consultado el 4 de marzo de 2010).
- Bahuchert, Serge. *History of the inhabitants of the central African rain forest: perspectives from comparative linguistics*. En *Tropical Forests, People and Food: Biocultural Interactions and Applications to Development*, Claude M. Hladik y otros, eds. Pearl River, Nueva York: Parthenon Publishing Group, 1993.
- Banco Mundial. *Combating money laundering and the financing of terrorism: a comprehensive training guide*. Workbook Part 4: Building an Effective Financial Intelligence Unit. Washington, D.C., 2009.
- Banco Mundial. *East Asia Region Forestry Strategy: Draft for Comment*. Washington, D.C., 2006.
- Banco Mundial. *Strengthening forest law enforcement and governance: addressing a systemic constraint to sustainable development*, Report No. 36638-GLB. Washington, D.C., 2006.
- Banco Mundial. *Sustaining Forests: A Development Strategy*. Washington, D.C., 2004.
- Bartel, Robyn L. *When the heavenly gaze criminalises: satellite surveillance, land clearance regulation and the human-nature relationship*. *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 16, No. 3 (marzo de 2005), págs. 322-339.
- Bates, Gerry. *Environmental Law in Australia*, 6a. edición. Sydney: Lexis Nexis, 2006.
- Bennett, Elizabeth L. *Is there a link between wild meat and food security?* *Conservation Biology*, vol. 16, No. 3 (junio de 2002), págs. 590-592.
- Birnie, Patricia W., y Alan E. Boyle. *International Law and the Environment*, 2a. edición. Nueva York: Oxford University Press, 2002.
- Blakesley, Christopher L. *The criminal justice system facing the challenge of organized crime*. *International Review of Penal Law*, vol. 69 (1999), págs. 69-100.
- Blundell, Arthur G. *The financial flows that fuel war*. En *Forests, Fragility and Conflict: Overview and Case Studies*, Programa sobre los Bosques. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010.
- Boer, Ben, Ross Ramsay y Donald Rothwell. *International Environmental Law in the Asia Pacific*. Londres: Kluwer Law International, 1998.
- Bowen-Jones, Evan, D. Brown y E. J. Z. Robinson. *Economic commodity or environmental crisis? An interdisciplinary approach to analysing the bushmeat trade in central and west Africa*. *Area*, vol. 35, No. 4 (diciembre de 2003), págs. 390-402.

- Brack, Duncan, Kevin Gray y Gavin Hayman. Controlling the international trade in illegally logged timber and wood products, estudio preparado por el United Kingdom Department for International Development. Londres, Royal Institute of International Affairs, febrero de 2002.
- Brack, Duncan. Illegal logging and the illegal trade in forest and timber products. *International Forestry Review*, vol. 5, No. 3 (2003), págs. 195-198.
- Broad, Steven, Teresa Mulliken y Dilys Roe. The nature and extent of legal and illegal trade in wildlife. En *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation*, Sara Oldfield, ed. Londres: Earthscan Publications, 2003.
- Callister, Debra J. Corrupt and illegal activities in the forest sector: current understandings and implications for the World Bank, documento de antecedentes, 2002 Forest Strategy. Washington, D.C., mayo de 1999.
- Castrén, Tuukka, y Madhavi Pillai. *Forest Governance 2.0: A Primer on ICTs and Governance*. Washington, D.C.: Programa sobre los Bosques (PROFOR), 2011.
- Chantler, Nicholas, y Colin Thorne. Intelligence led policing. En *Policing in Context*, Roderic Broadhurst y Sara E. Davies, eds. Melbourne: Oxford University Press, 2008.
- Choo, Kim-Kwang Raymond. Challenges in dealing with politically exposed persons. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 386. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2010. Disponible en: www.aic.gov.au/documents/D/3/6/%7BD36F2729-AFC4-48CC-8A3C-2C81FCDCESA3%7Dtandi386.pdf (consultado el 20 de mayo de 2010).
- Clark, Roger S. The United Nations Convention against Transnational Organized Crime. *Wayne Law Review*, vol. 50 (2004), págs. 161-184.
- Colchester, Markus, y otros. *Justice in the Forest: Rural Livelihoods and Forest Law Enforcement*. Bogor, Indonesia: Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), 2006.
- Comisión Europea. Forest Law Enforcement, Governance and Trade: Voluntary Partnership Agreements, FLEGT Briefing Notes, No. 6, 2007. Disponible en: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_Br6_2007_en.pdf.
- Contreras-Hermosilla, Arnoldo. Law compliance in the forest sector: an overview. Documento de trabajo del Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37205.pdf>.
- Cooper, John E., Margaret E. Cooper y Paul Budgen. Wildlife crime scene investigation: techniques, tools and technology. *Endangered Species Research*, 2009.
- de Klemm, Cyrille. Guidelines for legislation to implement CITES, IUCN Environmental Policy and Law Paper, No. 26. Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), 1993.
- Drew, Jacqueline M., y Lorraine Mazerolle. Eras of policing. En *Policing in Context*, Roderic Broadhurst y Sara E. Davies, eds. Melbourne: Oxford University Press, 2008.
- Dudley, Nigel, ed. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Suiza: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), 2008.
- Dykstra, Dennis P., y otros. Technologies for wood tracking: verifying and monitoring the chain of custody and legal compliance in the timber industry, Environment and Social Development Department, East Asia and Pacific Region Discussion Paper. Washington, D.C., 2003.

- East African. Militant groups fuel poaching in East Africa. 14 de octubre de 2010. Disponible en: www.theeastafrican.co.ke/news/-/2558/1033020/-/onjxouz/-/index.html.
- Environmental Ethics. Wild meat and biodiversity, marzo de 2010. Disponible en: www.environmentalethics.posterous.com/wild-meat-and-biodiversity.
- Environmental Investigation Agency. Combating ivory smuggling, DVD format, julio de 2008.
- Estados Unidos de América, Departamento de Estado. Preparation of letters rogatory. Disponible en: http://travel.state.gov/law/info/judicial/judicial_683.html (consultado el 13 de enero de 2010).
- Favre, David S. *International Trade in Endangered Species: A Guide to CITES*. Dordrecht, Países Bajos: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Findlay, Mark. *Introducing Policing: Challenges for Police and Australian Communities*. Melbourne: Oxford University Press, 2004.
- Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y Banco Mundial. *Management Effectiveness Tracking Tool: Reporting Progress at Protected Area Sites*, 2a. edición. Gland, Suiza: WWF International, 2007. Disponible en: assets.panda.org/downloads/mett2_final_version_july_2007.pdf (consultado el 12 de octubre de 2010).
- Fondo Mundial para la Naturaleza y Banco Mundial, Alianza para la Conservación y el Uso Sostenible de Bosques. *Forest Certification Assessment Guide (FCAG): A Framework for Assessing Credible Forest Certification Systems/Schemes*. 2006.
- Global Witness. *A Guide to Independent Forest Monitoring*. Londres, 2005. Disponible en: www.globalwitness.org/pages/en/ifm.html (consultado el 28 de abril de 2010).
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). *AML/CTF Evaluations and Assessments: Handbook for Countries and Assessors*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2009. Disponible en: www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/42/38896285.pdf (consultado el 30 de marzo de 2010).
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). *FATF Standards: FATF 40 Recommendations*. París, 2003. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF> (consultado el 30 de marzo de 2010).
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). *FATF Standards: FATF IX Special Recommendations*. París, 2001. Disponible en: www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf (consultado el 20 de mayo de 2010).
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). *Financial Action Task Force Annual Report 2008-2009*, 2009. Harwell, Emily, Douglas Farah y Arthur G. Blundell. *Forests, Fragility and Conflict: Overview and Case Studies*. Washington D.C.: Programa sobre los Bosques (PROFOR), 2011.
- Hill, Peter B. E. *The Japanese Mafia: Yakuza, Law, and the State*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Instituto Forestal Europeo, EU FLEGT Facility. *What is a Voluntary Partnership Agreement? The European Union Approach*, EFI Policy Brief, No. 3. Helsinki: Instituto Forestal Europeo, 2009. Disponible en: www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_3_eng_net.pdf y www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/.
- Instituto Forestal Europeo, FLEGT Team. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade: The European Union Approach*, EFI Policy Brief, No. 2. Helsinki: Instituto Forestal Europeo, 2008. Disponible en: www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_2_eng_net.pdf.

- INTERPOL y Secretaría de la CITES, *Wildlife Crime Working Group. Practical Guide for the Use of the CITES Management Authorities in Collaboration with the International Criminal Police Organization (INTERPOL)*. Lyon, Francia, y Ginebra: INTERPOL y Secretaría de la CITES, 2005. (Puede obtenerse solicitándolo en: environmentalcrime@interpol.int.)
- INTERPOL y Secretaría de la CITES. *Controlled Deliveries: A Technique for Investigating Wildlife Crime*. Lyon, Francia, y Ginebra, 2007.
- Kazmar, Jonathan P. The international illegal plant and wildlife trade: biological genocide? *University of California Davis Journal of International Law and Policy* (invierno de 2000), págs. 105-129.
- Kishor, Nalin, y Richard Damania. Crime and justice in the Garden of Eden: improving governance and reducing corruption in the forestry sector. En *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, eds. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.
- Kwasniak, Arlene. Enforcing wildlife law. Canadian Wildlife Law Project, Paper No. 2. Calgary, Canadá: Canadian Institute of Resources Law, 2006.
- Linacre, Adrian. Nature of wildlife crimes, their investigations and scientific processes. En *Forensic Science in Wildlife Investigations*, Adrian Linacre, ed. Boca Ratón, Florida: CRC Press, 2009.
- Magrath, William B., Richard L. Grandalski, Gerald L. Stuckey, Garry B. Vikanes y Graham R. Wilkinson. *Timber Theft Prevention—Introduction to Security for Forest Managers*. East Asia and the Pacific Sustainable Development Working Paper. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.
- McClellan, David. *Transnational Organized Crime: A Commentary on the United Nations Convention and its Protocols*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Michalowski, Raymond, y Kevin Bitten. Transnational environmental crime. En *Handbook of Transnational Crime and Justice*, Philip Reichel, ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2005.
- Moyle, Brendan. The black market in China for tiger products. *Global Crime*, vol. 10, Nos. 1 y 2 (marzo de 2009), págs. 124-143.
- Mushkat, Roda. International environmental law in the Asia-Pacific region: recent developments. *California Western International Law Journal*, vol. 20 (1989), págs. 21-40.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Illicit trafficking in protected species of wild flora and fauna and illicit access to genetic resources, informe del Secretario General. 4 de marzo de 2003. E/CN.15/2003/8.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Results of the second meeting of the Intergovernmental Expert Group to Prepare a Study on Fraud and the Criminal Misuse and Falsification of Identity, informe del Secretario General. 2 de abril de 2007. E/CN.15/2007/8 y Add.1-3.
- Naciones Unidas. *Treaty Series*, vol. 1037, No. 15511.
- Naciones Unidas. *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619.
- Naciones Unidas. *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.
- Naciones Unidas. *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.
- Naciones Unidas. *Treaty Series*, vol. 993, No. 14537.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Criminal Justice Assessment Toolkit*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006. Disponible en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf (consultado el 4 de enero de 2010).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006. Disponible en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/Toolkit_full_version.pdf (consultado el 4 de enero de 2010, versión en inglés), y <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuaside> (consultado en junio de 2012, versión en español).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *The Global Programme against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3a. edición. Viena, 2004. Disponible en: www.unodc.org/corruption (consultado el 4 de septiembre de 2009).
- Oldfield, Sara, ed. *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation*. Londres: Earthscan Publications, 2003.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). *Best Practices for Improving Law Compliance in the Forest Sector*, FAO Forestry Paper, No. 145. Roma: FAO, 2005.
- Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). *Environmental Crime Programme: Strategic Plan 2009-2010*. Lyon, Francia, 2009.
- Organización Mundial de Aduanas. *CEN: Sharing Information for a More Effective Network*. 2009. Disponible en: http://www.wcoomd.org/learning_customshome_valelearningoncustomsvaluation_epcustomsintelligence.htm (acceso limitado).
- Organización Mundial de Aduanas. *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. 2007.
- Pearce, Fred. The protein gap. *Conservation in Practice*, vol. 6, No. 3 (julio de 2005), págs. 117-123.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. 2006.
- Programa sobre los Bosques y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Marco para la evaluación y el monitoreo de la gobernanza forestal*. Roma: FAO, 2011.
- Programa sobre los Bosques. *Forests, Fragility and Conflict: Overview and Case Studies*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010.
- Puustjärvi, Esa. *Proposal for Typology of Illegal Logging*. Helsinki: Savcor Indufor Oy, 2008. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFORESTS/Resources/985784-1217874560960/ProposalTypology.pdf> (consultado el 6 de abril de 2010).
- Rainforest Alliance. *Timber legality verification*. Disponible en: www.rainforest-alliance.org/forestry/verification/legal.
- Reeve, Rosalind. *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 2002.
- Savcor Indufor Oy. *Ensuring sustainability of forests and livelihoods through improved governance and control of illegal logging for economies in transition*, documento de trabajo del Banco Mundial: Serbia. Helsinki: Banco Mundial, 2005.

- Scherr, Sara J., Andy White y David Kaimowitz. *A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Reduction: Making Forest Markets Work for Low-income Producers*. Washington, D.C.: Forest Trends, 2003.
- Schloenhardt, Andreas. *Palermo in the Pacific: Organised Crime Offences in the Asia Pacific Region*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2010.
- Schloenhardt, Andreas. The illegal trade in timber and timber products in the Asia-Pacific region, *Research and Public Policy Series*, No. 89, Canberra: Australian Institute of Criminology, 2008.
- Schneider, Jacqueline L. Reducing the illicit trade in endangered wildlife: the market reduction approach. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, No. 3 (2008), págs. 274-295.
- Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Interactive training course for enforcement officers and information module for prosecutors and the judiciary, CD-ROM, Ginebra, 2008.
- Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). *Leyes nacionales para la aplicación de la Convención*. Décimoquinta Reunión de la Conferencia de las Partes, Doha, Qatar, 2010.
- Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). *Model Law on International Trade in Wild Fauna and Flora*, Ginebra (sin fecha).
- Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Notification to the Parties concerning: CITES Tiger Enforcement Task Force, Notification, No. 2001/047, 9 de julio de 2001.
- Sellar, John M. Illegal trade and the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). En *Forensic Science in Wildlife Investigations*, Adrian Linacre, ed. Boca Ratón, Florida: CRC Press, 2009.
- Setiono, Bambang, y Yunus Husein. Fighting forest crime and promoting prudent banking for sustainable forest management: the anti-money-laundering approach, CIFOR Occasional Paper, No. 44. Bogor, Indonesia: Centro de Investigación Forestal Internacional, 2005. Disponible en: www.cifor.cgiar.org/Knowledge/Publications/Detail?pid=1881 (consultado el 22 de abril, 2010).
- Stewart, Gwyneth G. Enforcement problems in the endangered species convention: reservations regarding the reservation clauses. *Cornell International Law Journal*, vol. 14, No. 3 (1981), págs. 429-455.
- Stobbs, Nigel. Police power and duties. En *Policing in Context*, Roderic Broadhurst y Sara E. Davies, eds. Melbourne: Oxford University Press, 2008.
- Theile, Stephanie. *Fading Footprints: The Killing and Trade of Snow Leopards*. Cambridge, Reino Unido: TRAFFIC International, 2003.
- Tomkins, Kevin. Police law enforcement and the environment. *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 16, No. 3 (marzo de 2005), págs. 294-306.
- TRAFFIC. What's driving the wildlife trade? A review of expert opinion on economic and social drivers of the wildlife trade and trade control efforts in Cambodia, Indonesia, Lao PDR and Vietnam, East Asia and Pacific Region Sustainable Development Discussion Papers. Washington D.C.: Banco Mundial, 2008.

- Van Dam, Jinke, y Herman Savenije. *Enhancing the Trade of Legally Produced Timber: A guide to initiatives*. Wageningen, Países Bajos: Tropenbos International, 2011.
- Vásquez, Juan C. Compliance and enforcement mechanisms of CITES. En *The Trade in Wildlife: Regulation for Conservation*, Sara Oldfield, ed., Londres: Earthscan Publications, 2003.
- Watson, Alison. The proposed New Zealand approach towards addressing illegal logging and associated trade activities, MAF Discussion Paper, No. 2006/01. Wellington: Ministry of Agriculture and Forestry, 2006.
- White, Robert Douglas, y Santina Perrone. *Crime, Criminality and Criminal Justice*. Melbourne: Oxford University Press, 2010.
- Wit, Marieke, y otros. Chainsaw milling: supplier to local markets—a synthesis. *ETFRN News*, No. 52 (diciembre de 2010).
- Zakharenka, Andrew, y William B. Magrath. *Governance and Anti-corruption of Sustaining Wildlife in East Asia and the Pacific*. Banco Mundial (en preparación).
- Zimmerman, Mara E. The black market for wildlife: combating transnational organized crime in the illegal wildlife trade. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 36, No. 5 (2003), págs. 1657-1689.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, PO Box 500, 1400 Viena, Austria
Teléfono: (+43-1) 26060-0; fax: (+43-1) 26060-5866; correo electrónico: www.unodc.org