

"PROPUESTAS JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS SOBRE EL CONVENIO CITES Y EL TRÁFICO INTERNACIONAL DE VIDA SILVESTRE EN EUROPA Y EN ESPAÑA"

Autor: Pedro Brufao Curiel, Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura

Temas clave: Comercio; Medio Ambiente, Biodiversidad, Competencias Administrativas

Índice:

- 1. Introducción**
- 2. El Plan de Acción de la Unión Europea**
- 3. Deficiencias que han de corregirse**
- 4. El papel de España**
- 5. Hacia un nuevo enfoque: eficacia policial y judicial, demanda mínima y cooperación institucional**

1. INTRODUCCIÓN

El tráfico de vida silvestre, entendido como la captura, transporte y comercio de animales y plantas silvestres y de sus derivados, alcanza unas dimensiones jamás antes conocidas y supone hoy en día una de las mayores amenazas para la conservación de la biodiversidad a nivel mundial. Esta actividad es, sin duda, una de las cuestiones principales del llamado Derecho de la Biodiversidad¹. La creciente demanda de productos de fauna y flora provoca la desaparición de ciertas especies y pone en peligro la conservación de muchas otras debido a su valor comercial, demanda fomentada por los cambios en los hábitos de consumo en numerosos países.

Resulta difícil conocer datos precisos sobre la cantidad de especímenes o partes de ellos afectados. Los datos oficiales de comercio legal proceden del

¹ Soriano García, J. E. y Brufao Curiel, P., *Claves de Derecho Ambiental*, vol. II, Medio Natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Iustel, Madrid. Pág. 76 y ss.

convenio CITES², suscrito para proteger a la fauna y flora silvestre de los peligros de un comercio sin control: En 2016 fueron objeto de transacción alrededor de 15,4 millones de especímenes de las aproximadamente 35.000 especies incluidas en los apéndices I, II y III, es decir, las clasificadas como más amenazadas por el comercio a nivel mundial³. A la cifra anterior hay que añadir los miles de kilogramos, metros cúbicos o litros de especímenes en forma de huevas de caviar, maderas nobles o sustancias medicinales de plantas o animales respectivamente. En el ámbito ilegal, el tráfico de vida silvestre se ha convertido en una de las actividades más lucrativas a nivel mundial, solo superado por el tráfico de drogas y el de armas. Distintas fuentes⁴ estiman que los beneficios de ese tráfico se sitúan, cada año, entre los 8.000 y los 20.000 millones de euros. Por citar ejemplos bien conocidos, el comercio de marfil se ha duplicado desde 2007 y es más de tres veces superior al de 1998. En Sudáfrica, la caza furtiva del rinoceronte aumentó en un 7.000 % entre 2007 y 2013. Los elefantes han reducido su población africana en más de un 60% en los últimos 10 años y solo quedan tres mil tigres en libertad debido a la persecución directa derivada del tráfico ilegal. Sólo entre noviembre de 2013 y abril de 2014, se decomisaron más de 4.000 toneladas de una especie de palisandro muy amenazada, presuntamente exportada ilegalmente desde Madagascar.

Asimismo, el tráfico de vida silvestre no solo tiene un efecto desastroso sobre la biodiversidad, sino que constituye un incentivo para las prácticas corruptas que socavan la estabilidad, la seguridad jurídica y el potencial desarrollo económico de numerosos países: Es muy atractivo para los delincuentes, ya que resulta sumamente lucrativo y, en la mayoría de los países su prevención y a su represión son prácticamente nulas. Numerosas mafias operan en este ámbito e incluso supone una vía de financiación ilegal de grupos armados, que no dudan en asesinar a personas que trabajan contra esta amenaza, sobre todo de guardas de espacios naturales protegidos o terrenos cinegéticos privados.

2. EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

En los últimos años ha crecido el interés que se concede al tráfico de vida silvestre a nivel político, plasmado en la adopción de varias resoluciones de las Naciones Unidas o mediante la creación de cuerpos especializados en instituciones internacionales. La Unión Europea tiene un papel importante

² Mulà Arribas, A., La protección de los animales en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 34, 2016.

³ Según datos obtenidos de: <https://trade.cites.org>

⁴ Según el Secretario General del CITES: Scanlon, John E., La dimensión internacional del comercio ilegal de especies silvestres, Naciones Unidas, Nairobi, Kenia, 2014.

para la lucha contra esta amenaza⁵, dado que los países que la componen son un mercado de destino prioritario y un lugar de tránsito hacia otras regiones. En respuesta a la llamada de Naciones Unidas, en 2016 la Comisión Europea adoptó el "Plan de Acción de la UE para combatir el tráfico internacional de especies silvestres"⁶. Se trata de un ambicioso plan con el que la UE quiere movilizar todos sus instrumentos diplomáticos, comerciales y de cooperación para contribuir a acabar con esta actividad ilegal. Contempla una treintena de medidas muy variadas, desde la mejora de las condiciones de vida y la gestión de los conflictos con la fauna silvestre al reforzamiento de los mecanismos de inspección transfronteriza y de persecución de actividades ilegales. El horizonte de aplicación del plan es el año 2020 y para su correcta aplicación en España se trabaja en un plan nacional específico con participación de todas las administraciones involucradas.

3. DEFICIENCIAS QUE HAN DE CORREGIRSE

Existen numerosas limitaciones para la lucha contra el tráfico de vida silvestre. A la habitual y consabida escasez de recursos económicos de las fuerzas de seguridad en la investigación y persecución del delito, se le une la falta de concienciación y de alternativas para el desarrollo económico sostenible para las comunidades locales de donde proceden la fauna y flora esquilma. Se trata de los dos factores clave para revertir la grave situación actual, en los que deben trabajar de forma prioritaria gobiernos e instituciones internacionales.

Además de lo anterior, debería actuarse de forma prioritaria para reducir la demanda de los productos de fauna y flora ya que cada vez se emplean como mascotas un mayor número de especies, se siguen usando maderas o pieles de reptiles para artículos de lujo, y se incrementa el consumo de carnes de fauna silvestre procedentes de otros continentes. Los instrumentos legales con los que se cuenta en la actualidad son insuficientes y, a menudo, no dan solución a los problemas reales, a pesar del amplio abanico de trámites a realizar⁷. El convenio CITES, cuya aplicación en los Estados miembros de la UE se realiza a través del Reglamento (CE) 338/1997, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y la flora silvestres

⁵ La UE se adhirió al CITES en virtud de la Decisión (UE) 2015/451, del Consejo, de 6 de marzo de 2015. Norma comentada en la *Actualidad Jurídica Ambiental* en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-comercio-internacional-de-especies-amenazadas-de-fauna-y-flora-silvestres-cites/>

Vid. la web especializada: http://ec.europa.eu/environment/cites/index_en.htm

⁶ COM (2016) 87 final.

⁷ Como los permisos de importación y de exportación, los certificados de reexportación, el certificado CITES UE, los permisos previos de importación y la notificación de importación.

mediante el control de su comercio, no tiene entre sus fines reducir esta demanda y se ve limitado tanto por su ámbito de aplicación como por los intereses del sector comercial. Ello resulta más acentuado en España, donde la autoridad principal de gestión del Convenio recae en la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía⁸, hecho singular que no casa con la práctica general de los países signatarios ni con el principio de especialidad, razones por las que la autoridad de gestión o administrativa habría de recaer en la administración ambiental.

El CITES exige el cumplimiento de las condiciones de no afección a las poblaciones de origen de los especímenes que se importan desde un tercer país, en cumplimiento del artículo 4 del Reglamento europeo. Sin embargo, gran parte de las solicitudes de importaciones no incluyen datos fiables sobre el estado de conservación de las poblaciones explotadas que permitan valorar dichos efectos perjudiciales, que han de realizarse a través de los "dictámenes de extracción no perjudicial" (DENP)⁹. Además, debido a la unidad de mercado y aduanera existente en la UE, la emisión de dictámenes negativos a determinadas importaciones, al influir en el comercio de toda la UE, ha de ser consensuada y coordinada previamente entre los Estados, de forma que el rechazo de importaciones ha de discutirse previamente en el foro científico de la Unión Europea, donde se tienen en consideración no solo aspectos científicos y ecológicos, sino también geopolíticos o económicos. Quizás demasiados costes de negociación, empleando la jerga económica. La carga de la prueba, en ocasiones, recae sobre las autoridades científicas del CITES de los países importadores, que son las que han de preocuparse de obtener información biológica de los especímenes en su lugar de origen y demostrar ante el resto de instituciones el resultado de sus análisis. Y esto no debería ser así de acuerdo con la normativa vigente.

Existen continuos ejemplos de esta anómala situación, como importaciones de reptiles para la industria peletera –principalmente del sudeste asiático, anfibios y de aves como mascotas –de Hispanoamérica o África-, donde la

⁸ Art. 2 del RD 226/2014, de 4 de abril, que modifica la estructura orgánica de dicho Ministerio. Esta función le corresponde en concreto a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, sin que aparezca ninguna mención a otros departamentos, como sí se recoge respecto de productos relativos a la seguridad. Asimismo, existe una autoridad administrativa adicional, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y una autoridad científica, que es la Dirección General de Calidad, Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura. Asimismo, existen los Servicios de Inspección SOIVRE, distribuidos en una amplia lista de ciudades. Más información sobre organización, trámites y documentación en: www.cites.es.

⁹ Cuyo régimen jurídico y tramitación se recogen en: <http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/convenios-internacionales/ce-cites-dictamen-extraccion-no-perjudicial.aspx>

mayoría de entidades y administraciones presionan para que se realice la transacción sin preocuparse de los efectos que pueda tener en la conservación de la población de origen. Las presiones que salen a la palestra afectan incluso a cuestiones meramente científicas, lo cual debilita la aplicación del principio de precaución y la objetividad administrativa que deben imperar en la protección de la biodiversidad, en el marco de la aplicación conjunta del CITES y la normativa de la Organización Mundial del Comercio¹⁰.

Otros problemas que incentivan el tráfico irregular de vida silvestre son, por ejemplo, la dificultad de comprobación *in situ* de los permisos CITES y su trazabilidad para especímenes que no pueden ser inequívocamente identificados, así como la posibilidad de reintegración a los canales comerciales de los especímenes incautados en operaciones policiales. Esto es, que tras ser confiscado el material biológico, incluso tras un proceso judicial, increíblemente éste puede volver a ser subastado o vendido de manera que el lucro generado sigue vigente. De ello se sirven numerosas organizaciones criminales, que cuentan con esta baza para lucrarse. Acciones como la destrucción pública de este tipo de especímenes o su empleo en otros productos no lucrativos resultaría ejemplar en todos los sentidos.

4. EL PAPEL DE ESPAÑA

Teniendo en cuenta que España es un enclave estratégico en las rutas de tráfico y comercio entre África y Asia o de entrada de productos en la propia UE, nuestro país juega un papel importante en la lucha contra el tráfico de vida silvestre. España es el país con mayor número de incautaciones de pieles de reptiles, de origen asiático y sudamericano principalmente, a la vez que es una de las vías más importantes de entrada ilegal de aves exóticas desde Hispanoamérica y África y un punto secundario de tránsito de marfil y otros productos africanos en la denominada *ruta occidental*. Igualmente, el furtivismo y exportación ilegal de anguilas del Bajo Guadalquivir o la creciente entrada de carne de selva (*bushmeat*) a través de nuestras aduanas son otros casos que ilustran la necesidad de que en España ejecutemos, de manera decidida, los objetivos del referido Plan de Acción de la UE¹¹.

¹⁰ Organización Mundial del Comercio, La CITES y la OMC: Promover la cooperación con miras a un desarrollo sostenible, Ginebra, Suiza 2015. Sobre los aspectos comerciales internacionales y el medio ambiente, vid. Brufao Curiel, P., Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente, Comares, Granada, 2007.

¹¹ Parlamento Europeo, Wildlife crimes, Bruselas, 2016. Aquí se detallan los caracteres principales del comercio clandestino de especies de flora y fauna, junto con recomendaciones para su prevención y represión. Con mucho detalle a nivel mundial, vid: United Nations Office on Drugs and Crime, World wildlife crime report: Trafficking in protected species, Nueva York, 2016.

Hasta la fecha se han acometido importantes actuaciones para luchar contra esta amenaza, aunque insuficientes para abordar la magnitud del problema. El SEPRONA de la Guardia Civil ha demostrado su compromiso y diligencia en distintas operaciones, que han logrado dismantelar numerosas redes de traficantes ilegales. Además, se ha puesto en marcha un grupo de trabajo interministerial entre los distintos departamentos con competencias en el tema (Aduanas, CITES, Fiscalía General del Estado, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, Asuntos Exteriores y Medio Ambiente), con el objeto de fortalecer la cooperación institucional y elaborar propuestas de acción a través de la puesta en marcha del plan español cuya aprobación se espera en el presente año.

5. HACIA UN NUEVO ENFOQUE: EFICACIA POLICIAL Y JUDICIAL, DEMANDA MÍNIMA Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Los daños a la biodiversidad que causa el tráfico de vida silvestre precisan adoptar medidas eficaces y dotarlas de los medios adecuados. Tres son las bases principales en que debe apoyarse esta tarea: concienciación, coordinación para la persecución de las infracciones y cooperación internacional. En primer lugar, las sociedades de los países importadores de vida silvestre han de ser conscientes del daño que genera el consumo de fauna y flora silvestre. El objetivo es claro: minimizar la demanda y restringir al máximo la tenencia de fauna y flora de origen silvestre. Es significativo destacar cómo en la mayoría de países occidentales, España entre ellos, el comercio de especies autóctonas protegidas está prohibido con carácter general, sólo permitiéndose con carácter excepcional para supuestos muy concretos relacionados con la educación, la investigación o la propia conservación. En cambio, existe una creciente demanda de especies cada vez más diversas y raras de reptiles, anfibios, peces, insectos o aves, así como de productos de bisutería, peletería, mobiliario o incluso de alimentación procedentes de animales o plantas silvestres protegidos. A ello se le suma el problema de la expansión de especies invasoras fomentada por el comercio y las expectativas de explotación, siendo paradigmático el caso de la pesca recreativa y la acuicultura¹².

La coordinación entre autoridades competentes debe incentivarse a través de programas conjuntos de actuación. Resulta fundamental en esta materia, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias generalizadas, la mejora en

¹² Brufao Curiel, P., Las especies exóticas invasoras y el Derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura, Revista Catalana de Derecho Ambiental, nº 1, 2012.

la dotación de recursos y de personal de los cuerpos destinados al control y supervisión del tráfico de vida silvestre, especialmente del SEPRONA y los servicios de vigilancia aduanera. En este último caso, como ya ocurre en otros países, resultaría muy útil contar con un cuerpo ambiental especializado en los puestos de inspección fronteriza, que pudiera concentrar el esfuerzo en los casos más graves. Y hay que dotar a jueces y fiscales de los medios apropiados, asistidos con el debido peritaje, dados los vínculos del tráfico de vida silvestre con la financiación de actividades delictivas.

Es igualmente necesaria la cooperación internacional con los países de origen de la fauna y flora, a través de la formación y la dotación de recursos económicos y materiales. En el África subsahariana, una de las regiones más afectadas por el tráfico de vida silvestre, factores como el incremento demográfico, los desastres naturales, o los conflictos armados provocan desplazamientos de personas hacia zonas naturales más favorables para la obtención de recursos. Además del furtivismo incentivado por el valor comercial y alimenticio de la vida silvestre, observamos un aumento de los conflictos entre aprovechamientos agrícolas y ganaderos y la conservación de la fauna. La inadecuada resolución de estos conflictos incrementa la inseguridad alimentaria de las poblaciones locales y un progresivo deterioro de la biodiversidad. Estas cuestiones son difíciles de controlar en un contexto de escasez de medios, débil estructura administrativa y fragilidad institucional, por lo que es fundamental la implantación de sistemas preventivos de daños a través de la cooperación en estas zonas. Además, la utilización sostenible de la vida silvestre puede ser compatible con la conservación y contribuir a ésta. La caza y la pesca realizadas correctamente y supeditadas a criterios ambientales¹³ han sido reconocidas por la Comisión Europea y la UICN¹⁴ como una herramienta que puede beneficiar tanto a la conservación de la biodiversidad como al desarrollo socio-económico, contribuyendo así a la lucha contra el tráfico y furtivismo en los países de origen. En definitiva, debe subrayarse la necesidad de fomentar la implicación de las poblaciones locales que conviven con la vida silvestre como actores principales de su conservación, incentivando iniciativas propias de desarrollo socioeconómico que giren en torno a la conservación de la vida silvestre y su aprovechamiento sostenible.

Por último, las organizaciones conservacionistas juegan un papel esencial en la divulgación del problema, aspecto que ya lideran en numerosos ámbitos, y

¹³ El siguiente trabajo incluye el análisis de los aspectos comerciales de la caza y la pesca: Brufao Curiel, P., La influencia del régimen jurídico del bienestar y la sanidad animal en la caza y en la pesca comercial y recreativa, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, nº 1, 2014.

¹⁴ Knapp, A., A review of the European Union's import policies for hunting trophies Comisión Europea y Traffic, Bruselas, 2007. IUCN, Informing decisions on trophy hunting, Gland, Suiza, 2016.

también en la formación y en la ejecución de acciones demostrativas sobre el terreno. La visión global que requiere la actuación en esta materia ya está asimilada por varias organizaciones conservacionistas españolas que trabajan internacionalmente ante, por ejemplo, la matanza ilegal de aves¹⁵ o las campañas en el terreno de protección de especies amenazadas¹⁶, por lo que su participación es especialmente necesaria para proteger la biodiversidad de los efectos negativos del comercio.

¹⁵ Brochet, A. L., et al., Preliminary assessment of the scope and scale of illegal killing and taking of birds in the Mediterranean. *Bird Conservation International*, 26:1-28, 2016.

¹⁶ Por ejemplo, el programa del WWF sobre el rinoceronte africano: http://www.wwf.org.za/what_we_do/rhino_programme/arp/