

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



Decimoctava reunión de la Conferencia de las Partes
Colombo (Sri Lanka), 23 de mayo – 3 de junio de 2019

Cuestiones de interpretación y aplicación

Cumplimiento y observancia general

CONDICIONES LABORALES DE LOS AGENTES ENCARGADOS DE LA VIDA SILVESTRE
Y SUS REPERCUSIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA CITES

1. El presente documento ha sido presentado por Nepal.*
2. A menudo se afirma que las obligaciones que contraen las Partes en virtud de la CITES se relacionan con la regulación del comercio internacional de especímenes de especies incluidas en los Apéndices, y que la gestión interna de los recursos de vida silvestre de las Partes, cuando estos no son comercializados, son una cuestión de soberanía nacional. Sin embargo, este principio, aunque está aceptado como un principio general, se rige además por las disposiciones de las resoluciones pertinentes, en las que se reconoce que los objetivos de la Convención no pueden alcanzarse si no se profundiza la acción en algunas instancias.
3. Se considera en general que la aplicación de la ley en el nivel del terreno en relación con la extracción ilegal de especies incluidas en los Apéndices de la CITES (por medio de la caza furtiva, la caza ilegal, etc.) es uno de los dominios donde prevalece la soberanía de nivel nacional. Este concepto es, en general, correcto: en la mayoría de las circunstancias, los gobiernos son quienes están en mejores condiciones para gestionar el despliegue, las condiciones de trabajo, el equipamiento y las prácticas de los guardaparques y otros funcionarios que actúan en la primera línea.
4. No obstante, este personal es esencial para la consecución de los objetivos de la Convención. La extracción ilegal de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que posteriormente ingresan en la cadena del comercio internacional socava los principios básicos de la Convención. Esta infringe el principio de que el comercio de todas las especies incluidas en los Apéndice solo puede producirse cuando se ha verificado la legalidad del origen de los especímenes correspondientes. Infringe además la prohibición del intercambio comercial de especímenes de especies incluidas en el Apéndice I capturados o recolectados en el medio silvestre. Y, en el caso de las especies incluidas en el Apéndice II, la captura o recolección ilegal socava las perspectivas para el comercio legal legítimo basado en dictámenes de extracción no perjudicial sólidos. En la práctica, todos dependemos de los guardaparques y otros funcionarios que actúan en la primera línea para impedir la extracción ilegal cuando sea posible, detener a los delincuentes en el terreno y confiscar los especímenes obtenidos ilegalmente que ya están en su posesión. Todos reconocemos que los guardaparques desempeñan una tarea difícil y peligrosa, como lo demuestra el hecho de que casi 1.000 guardaparques perdieron la vida en actos de servicio en el último decenio.
5. El párrafo 2 de la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Observancia y aplicación* reconoce el papel esencial que desempeñan los funcionarios encargados de hacer cumplir la legislación sobre especies silvestres, y recomienda, entre otras cosas, que las Partes:

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

- a) apoyen a los organismos de observancia de la legislación sobre especies silvestres (apartado ii)); y
- b) ofrezcan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la legislación sobre especies silvestres la misma capacitación, estatuto y autoridad que a sus homólogos de las aduanas y la policía (apartado iii)).

En vista de estas consideraciones, redundaría en interés de todas las Partes en la CITES prestar la debida atención a las condiciones de trabajo del personal encargado de hacer cumplir la legislación que actúa en la primera línea; es decir, de los guardaparques.

6. Al respecto, los Gobiernos de [países autores de la propuesta] desean llamar a la atención de todas las Partes un estudio mundial reciente sobre las condiciones de trabajo de los guardaparques realizado por WWF, en consulta con organizaciones internacionales pertinentes, tales como la Organización Internacional del Trabajo y la Federación Internacional de Guardaparques. Este estudio, titulado *Life on the Front Line 2018* (La vida en la primera línea 2018) [insertar hipervínculo], se basa en los resultados de 4.686 encuestas completadas por patrullas de guardaparques de 17 países, en los que cada encuesta contiene 197 respuestas únicas. Ofrece mucha información que las Partes pueden tener en cuenta. Los resultados del estudio serán examinados en detalle por el Congreso Mundial de Guardaparques, que se llevará a cabo en Nepal en noviembre de 2019, y se agradecen todas las aportaciones para esos debates.
7. En lo que respecta a la **capacitación**, el estudio informa que más de la tercera parte de los guardaparques encuestados (38%) indicaron que la primera capacitación que recibieron resultó inadecuada para prepararlos para la realidad de su trabajo. Esto sugiere que se requiere una revisión y modificación urgente de los programas de estudios de los guardaparques, ya que muchos de esos programas están desactualizados y son inadecuados para los desafíos que enfrentan los guardaparques hoy en día. Es motivo de especial preocupación el hecho de que solo el 19% de los encuestados había recibido capacitación en **primeros auxilios** durante el período de 12 meses anterior a la fecha en que se respondió la encuesta. Se trata de una omisión importante si se considera que más de uno entre 15 guardaparques había sufrido una fractura ósea en el trabajo durante ese mismo período y que alrededor de uno entre ocho guardaparques había sufrido algún otro tipo de lesión grave.
8. La mayor parte de los guardaparques (87%) también consideran que, cuando se requiere **tratamiento médico**, el tratamiento que se ofrece no es adecuado. Resulta claro que debe hacerse más para derivar a los guardaparques a la atención de profesionales médicos cualificados cuando surge la necesidad. También se vio que las enfermedades infecciosas son una grave amenaza para el bienestar de los guardaparques, ya que el 25% había contraído malaria en los 12 meses anteriores y el 22% había contraído otra enfermedad o infección que requería tratamiento. El hecho de que la mayoría de los guardaparques indicara que su **albergue** es inadecuado puede explicar parcialmente esta situación. Algunas mejoras de bajo costo, como garantizar la disponibilidad de **mosquiteros** y **agua potable** en los puestos avanzados, harían una importante contribución para reducir estas cifras. Solo el 33% y el 51% de los encuestados indicaron que tenían acceso a esos elementos, respectivamente, “frecuentemente” o “siempre”.
9. La ineptitud o la falta de disponibilidad de **equipamiento** esencial es otra cuestión que **pone en riesgo a los guardaparques**. **Algo más de la mitad de los encuestados consideraron que su equipamiento básico (uniforme y botas)** es insuficiente para las tareas que desempeñan, y muchos se han visto forzados a reemplazar estos artículos a su propia costa, a menudo en contextos en que los sueldos básicos son de por sí bajos. Además, el hecho de que el 36% de los guardaparques encuestados indicara que nunca tienen acceso a **dispositivos de comunicación durante las patrullas debería ser motivo de gran preocupación**. **La incapacidad para comunicar información en tiempo real** hace que un trabajo peligroso sea incluso más riesgoso, así como permite que se produzcan actos ilegales de cazadores furtivos y otros que, de otra manera, podrían evitarse.
10. Otro asunto relacionado con la seguridad es la alta tasa de **maltrato** verbal (31%) y **amenazas** por parte de miembros de la comunidad en los 12 meses anteriores a la encuesta. Sin embargo, el alcance de este problema fue variado en diferentes regiones e incluso entre países de la misma región. Mejorar la capacitación (sensibilización, consideraciones relativas a los derechos humanos, etc.) en relación con el trato con las comunidades locales y otros interesados directos y entablar un diálogo constructivo entre las autoridades encargadas de la vida silvestre y esas comunidades deberían ser cuestiones prioritarias en las zonas donde la situación es problemática. Ese enfoque haría una gran contribución a la protección de la seguridad tanto de los guardaparques como de los pobladores locales.
11. Las soluciones a estos problemas son, en su mayor parte, obvias. Sin embargo, su puesta en práctica requerirá tanto voluntad como acciones de carácter político, así como el apoyo de las organizaciones

involucradas con los guardaparques o la conservación en general. Como mínimo, la información que se desprende de las encuestas debería ayudar a aquellos que supervisan los presupuestos del sector a priorizar más adecuadamente los gastos y a tomar decisiones razonables en lo que respecta a la asignación de recursos finitos.

12. A fin de lograr un cambio más duradero, sin embargo, se debe lograr la plena profesionalización de los guardaparques, quienes deben ser valorados y recibir apoyo acorde al papel esencial que desempeñan y deben contar con capacitación y equipamiento acordes. Las conclusiones de este estudio, tales como el hecho de que una tercera parte de los guardaparques han recibido un pago al menos una vez durante el año anterior, demuestran que se requieren considerables progresos en ese aspecto.
13. En los últimos años, considerando la creciente preocupación mundial en torno al comercio ilegal de especies silvestres, las reuniones de la CITES han dedicado mucho tiempo a la consideración de cuestiones tales como las siguientes:
 - a) aumento de los esfuerzos para combatir esos delitos, como por ejemplo por medio del despliegue de las tecnologías adecuadas;
 - b) reconocimiento positivo del papel que pueden desempeñar las comunidades que viven en las proximidades de las especies silvestres; y
 - c) esfuerzos para abordar las repercusiones de las decisiones de la CITES en los medios de subsistencia.

Se entiende, no obstante, que todos estos esfuerzos corren un importante riesgo de fracasar a menos que se dé la debida consideración a la mejora de la seguridad y el bienestar básico de los guardaparques, la profesionalización de los guardaparques y las medidas destinadas a mejorar las relaciones entre los guardaparques y las comunidades locales. La finalidad de este documento no es poner en tela de juicio la función primordial de los gobiernos soberanos en estos asuntos sino, por el contrario, alentar a las Partes, las organizaciones internacionales, los donantes y la sociedad civil a reflexionar acerca de estos temas.

14. Se invita a la Conferencia de las Partes a **tomar nota** del presente documento y a estudiar maneras en las que puede contribuir a los debates del Congreso Mundial de Guardaparques y al tratamiento de los problemas subyacentes que se plantean en el documento.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes tome nota del documento presentado por Nepal sobre *Condiciones laborales de los agentes encargados de la vida silvestre y sus repercusiones para la aplicación de la CITES*.
- B. El Programa de Supervisión de la Matanza Ilegal de Elefantes (MIKE) de la CITES desarrolló una Evaluación de la Capacidad de Aplicación de la Ley a nivel de sitio diseñada para evaluar el esfuerzo y los recursos empleados por los Estados del área de distribución participantes en la detección y prevención de la matanza ilegal de elefantes. Los resultados de este trabajo coinciden en líneas generales con las conclusiones del estudio del WWF al que hace referencia Nepal, por ejemplo con respecto a cuestiones clave como la capacitación y los equipos de comunicaciones.
- C. La escala significativa del desafío que enfrentan los guardaparques en algunos países con respecto a la remuneración y a las limitaciones de recursos también es evidente en el informe de la *Evaluación de las amenazas que plantean los delitos contra la vida silvestre en África Occidental y Central*, disponible como Anexo del documento CoP18 Doc. 34. Este informe muestra que los recursos en algunos países no son proporcionales a la labor, con consecuencias negativas para las personas involucradas, los esfuerzos de conservación y la lucha para combatir los delitos contra la vida silvestre.. Estas condiciones de trabajo a veces hacen que los delincuentes involucrados en delitos contra la vida silvestre operen con un alto grado de impunidad, y a menudo hacen que los agentes de policía sean vulnerables a la corrupción.
- D. La Secretaría aprovecha esta oportunidad para destacar el trabajo que está llevando a cabo actualmente el Programa MIKE, con financiación de la Unión Europea, para mejorar las condiciones de trabajo del personal de las patrullas de aplicación de la ley sobre vida silvestre en varios sitios de África. Este trabajo

ha incluido el suministro de equipo básico de campo, mejoras en los suministros de agua y energía, capacitación básica y avanzada en equipos de campo, y el mejoramiento del equipo y la infraestructura de comunicaciones (véase el documento CoP18 Doc. 69.2).

- E. Como indica Nepal, algunas disposiciones para abordar las áreas de preocupación relacionadas con las condiciones de trabajo de los guardaparques han sido incluidas en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Observancia y aplicación*, y se alienta a las Partes a hacer todo lo posible por aplicar estas disposiciones.
- F. En este sentido, la Secretaría desea destacar las siguientes disposiciones adoptadas por la Conferencia de las Partes en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Observancia y aplicación*:
- i) En el párrafo 2 a) iii), la Conferencia de las Partes "*RECOMIENDA que todas las Partes ofrezcan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la legislación sobre especies silvestres la misma capacitación, estatuto y autoridad que a sus homólogos de las aduanas y la policía*";
 - ii). en el párrafo 9 n), "*RECOMIENDA que las Partes establezcan, o desarrollen aún más, medidas nacionales y canales de comunicación para garantizar que se pueda proporcionar el nivel necesario de asistencia en tiempo real a los guardaparques y otro personal encargado de la vida silvestre y la observancia que tienen que enfrentarse a grupos fuertemente armados y están expuestos a riesgos elevados de ataques*";
 - iii) en el párrafo 13 k), "*RECOMIENDA además que las Partes promuevan incentivos para garantizar el apoyo y la cooperación de las comunidades locales y rurales en la gestión de los recursos silvestres y, por ende, en la lucha contra el comercio ilícito*"; y
 - iv) en el párrafo 16, la Conferencia de las Partes "*INSTA a las Partes y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que proporcionen, con carácter urgente, fondos y conocimientos especializados que permitan impartir una capacitación relativa a la observancia o facilitar material didáctico, centrándose, de preferencia con carácter regional o subregional, especialmente en los países en desarrollo y países con economías en transición y los Estados del área de distribución afectados por el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, y ofrezcan financiación para asegurar que el personal encargado de hacer cumplir la legislación sobre especies silvestres en esos países esté debidamente capacitado y dotado de los medios necesarios*".
- G. En lo que respecta a la sensibilización, la Secretaría continuará haciéndolo a través de la celebración del Día Mundial de los Guardaparques el 31 de julio de cada año y de eventos como el Congreso Mundial de Guardaparques que tendrá lugar en noviembre de 2019 en Sauraha, Nepal.

**PRESUPUESTO Y FUENTE DE FINANCIACIÓN PROVISIONALES
PARA LA APLICACIÓN DE PROYECTOS DE RESOLUCIÓN O DECISIÓN**

Según la Resolución Conf. 4.6 (Rev. CoP16) sobre la Presentación de proyectos de resolución, proyectos de decisión y de otros documentos para las reuniones de la Conferencia de las Partes, la Conferencia de la Partes decide que cualquier proyecto de resolución o decisión presentado a la consideración de la Conferencia de las Partes que incida en el presupuesto y en el volumen de trabajo de la Secretaría o de los comités de carácter permanente, debe incluir o llevar anexado un presupuesto correspondiente al trabajo previsto y una indicación de la fuente de financiación.