

Legislación nacional para la aplicación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

Juan Carlos Vásquez¹

...los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres;
(preámbulo de la CITES)

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (**CITES**, por sus siglas en inglés), se firmó en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, al término de una Conferencia de Plenipotenciarios. Por esta razón, a la **CITES** se conoce también como el Convenio de Washington. Durante la Conferencia, 21 de los 80 países representados en ella firmaron la Convención. La **CITES** entró en vigor el 1 de julio de 1975, noventa días después del depósito del décimo instrumento de ratificación (artículo 22). Vale la pena mencionar que el título originalmente previsto por los plenipotenciarios era “Convención sobre el Comercio Internacional de ‘Ciertas’ Especies de Flora y Fauna Silvestres”. El adjetivo “amenazadas” se incluyó a última hora, por la influencia de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (**UICN**) y otras **ONG** que veían en ese título un mensaje más efectivo para el público. Un poco más adelante se podrán ver las virtudes e inconvenientes de llamarse así.

A Mayo de 2008, la Convención cuenta con 173 países Parte y se debe resaltar que los mayores exportadores y consumidores de recursos naturales son Parte también. Islas Salomón, Omán y Kirguistán son los miembros más recientes de la familia.

La historia

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres es el primer acuerdo multilateral ambiental adoptado después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, en junio de 1972. La recomendación 99.3 de la Conferencia expresó la preocupación de los participantes por el rápido declive de las poblaciones de fauna y flora silvestres a causa de un comercio internacional no reglamentado.

La idea de crear una Convención que reglamentase el comercio de especies de fauna y flora surgió en 1960, durante la séptima Asamblea General de la **UICN**. En 1963, la **UICN** aprobó una resolución en la que exhortaba a los gobiernos a concertar “una convención internacional que regulara la exportación, el tránsito y la importación de especies silvestres raras o amenazadas o de sus pieles y trofeos”². El primer borrador de Convención fue elaborado por la **IUCN** en 1964 y revisado por las Naciones Unidas y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT**) en 1965. La **IUCN** envió a los gobiernos en 1967, 1969 y 1971 los proyectos de lo que se convertiría en la Convención de Washington.

Los predecesores de la CITES

Uno de los predecesores europeos de la **CITES** es la Convención de Londres de 1900, que utilizó por primera vez el sistema de listas de especies. Su objetivo era

¹Oficial Legal, Secretaría CITES. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia con estudios de especialización en la Universidad de Ginebra, Suiza.

²Wijnstekers, Willem, *La evolución de la CITES*, cuarta edición, 1995. P. 11.

asegurar la conservación de varias especies de animales silvestres útiles para el hombre o inofensivos, en África. La otra es de 1933, la Convención de Londres Relativa a la Preservación de la Fauna y la Flora en su Estado Natural, como un instrumento de las metrópolis europeas para limitar la caza de grandes mamíferos en sus colonias africanas. Resulta, así, evidente que los orígenes de la **CITES** son coloniales.

En América, el predecesor de la **CITES** es la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de América, adoptada en Washington en 1940.

Por su parte, en 1968 se adoptó la Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. A partir de ese momento, los países se dieron cuenta de que adoptar acuerdos multilaterales ambientales sin órganos decisorios Conferencias de las Partes y sin Secretarías era condenarlos al fracaso desde su nacimiento.

Uno de los resultados importantes de la Conferencia de Estocolmo fue la creación de un sistema embrionario de “governabilidad ambiental”. Por un lado, creó al **PNUMA** y, por el otro, dejó la puerta abierta a la creación de los acuerdos multilaterales autónomos. A partir de la baja efectividad de las Convenciones anteriores a 1970, los Estados crearon acuerdos-organizaciones con todo lo necesario para que funcionasen de manera autónoma y sirvieran a las Partes de manera eficaz. Esto ha sido un gran dolor de cabeza para algunos y el reto para el reordenamiento de la gobernanza ambiental.

La misión de la CITES

El objetivo general de la **CITES** es asegurar que la flora y fauna silvestres comercializada internacionalmente no se sobreexploten. En otras palabras, el comercio internacional no debe poner en peligro nuestro patrimonio natural.

Los dos objetivos mayores de la Convención son:

1. Proteger las 800 especies más amenazadas del planeta tigres, ballenas, tortugas marinas, elefantes, entre otros.
2. Reglamentar el comercio internacional de aproximadamente 33,000 especies, sus productos y derivados esturión, caoba, cocodrilos, vicuñas, etcétera.

CITES es básicamente un régimen ambiental sobre el comercio de recursos naturales. Esto la hace un instrumento ornitorrinco, es decir, un animal híbrido que tiene características de distintas especies derecho ambiental, derecho comercial y derecho aduanero. Ya vimos la influencia del **GATT** en los orígenes de la Convención. El sistema de permisos es seguramente una herencia aduanera.

En los 35 años de historia de la **CITES** se han visto tres cosas importantes. Por un lado, especies que estaban muy amenazadas por la depredación ambiental en la primera mitad del siglo XX del auge cauchero a los años 60 se recuperaron después de su entrada en vigor por ejemplo, la vicuña y algunas especies de cocodrilos. Por otro, especies abundantes que fueron sobreexplotadas pasaron a estar amenazadas. La tercera cosa es que ninguna de las especies listadas en la **CITES** se ha extinguido a causa del comercio internacional.

Los mandamientos de la CITES

Los mandamientos de la **CITES** son dos. El primero es que el comercio no debe ser perjudicial para la sobrevivencia de las especies en su hábitat natural. Tenemos un sistema para determinar que el comercio no es perjudicial; lo llamamos “dictamen de

extracción no perjudicial” y debe ser realizado por una autoridad científica independiente. Es interesante porque el concepto de dictamen de extracción no perjudicial” tiene incorporada la noción de daño ambiental, el cual es un concepto netamente jurídico. Cada Estado miembro debe designar un órgano científico independiente de toda presión política o económica para emitir estos dictámenes. El dictamen científico es la base para la toma de decisiones en la **CITES**. La investigación sobre la distribución y la abundancia de las poblaciones de las especies objeto de comercio es la principal herramienta de los científicos que trabajan en temas **CITES**.

El segundo es la obtención legal de los especímenes que son objeto de comercio. El usuario debe probar la obtención legal de los productos de la vida silvestre que quiere comercializar y una autoridad administrativa debe verificar su origen legal. Esto significa que cada Estado miembro designa una autoridad administrativa encargada de reglamentar, monitorear y controlar el comercio de los productos de la fauna y de la flora listadas en **CITES**.

Existe un instrumento que reglamenta y controla el comercio, cuyo nombre es Sistema de Permisos **CITES**, una especie de esquema de certificación mandatorio basado en los dos mandamientos estándares recién mencionados. Ese es el ABC de la Convención.

El sistema de permisos CITES

CITES cuenta con un sistema normalizado de permisos. Los 173 países miembros usan los mismos estándares. Las 15 casillas del permiso son para obtener información científica, sobre el origen legal de las especies, el propósito de la transacción, etcétera. Para imprimir los permisos **CITES** y producir las estampillas de seguridad que refrendan los permisos se trabaja con la empresa suiza que hace los billetes más seguros del mundo. Los países son libres o no de utilizar ese servicio. Pero es necesario que los países flexibilicen y simplifiquen sus procedimientos y leyes de contratación administrativa; de ser así, muchos más países podrían acudir más a los servicios de **CITES**. Otro asunto es la confianza en el Organismo; hay países que nos han llegado a pedir el pasaporte del Secretario General como prueba de la existencia de la Organización. En suma, si los países simplifican sus procedimientos administrativos, respetan los mandamientos y observan los pilares de la Convención, el permiso **CITES** es un certificado de comercio no perjudicial para la vida silvestre.

El futuro de la Convención apunta al perfeccionamiento del sistema de certificación mandatorio, similar al que existe para los alimentos o los productos farmacéuticos. Es una agencia del Estado la que certifica que el producto está en regla, es sostenible, de origen legal y se puede comprar sin dañar la naturaleza. Así como los billetes han cedido el terreno a otros formatos como la tarjeta electrónica, los permisos **CITES** también deberán evolucionar hacia el formato electrónico, el código de barras, el microchip, las marcas y las denominaciones geográficas de origen.

Pero también es muy importante la debida diligencia de las instituciones estatales en la ejecución de su trabajo, pues son ellas las que hacen del sistema un trámite burocrático, un papeleo o un esquema de certificación. En la actualidad, hay todo un debate en la región acerca de encargar a terceros tercerizar algunos de los servicios descentralizados que el Estado presta en materia de verificaciones y controles a las concesiones forestales. Darle a una empresa privada toda la base de datos para que cobre los impuestos o ejerza los controles de un país, tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Es necesario evaluar *ex ante* los escenarios posibles antes de tomar medidas que pueden tener efectos indeseables.

Los pilares de la CITES

Podríamos decir que el edificio de la **CITES** reposa sobre cuatro pilares. Ya vimos los dos primeros, los que se podría calificar de instrumentos ambientales clásicos, creados en la época de la declaración de Estocolmo, cuando todo estaba basado en medidas de comando y control. Clásico significa que han sobrevivido al tiempo y han probado su efectividad. Los otros dos identificados en estos 35 años de aplicación de las disposiciones de la **CITES** son el de las políticas de vida silvestre y el de la comunicación. Cuando los países adoptan medidas sólo porque se debe cumplir con un tratado, se aseguran el cumplimiento formal pero no el cumplimiento real. Se adoptan legislaciones a sabiendas de que nunca se cumplirán, debido a que son una simple mímica que no responde a sus políticas, a sus intereses y a sus dinámicas internas. Por esta razón, existe una clara necesidad de formular una política que incorpore los convenios ambientales a las realidades nacionales y aseguren su cumplimiento sobre el terreno. El cuarto pilar es el de la comunicación para la construcción de voluntad política y la participación de la ciudadanía en la aplicación del convenio.

Percepciones erróneas sobre la CITES

Uno de los propósitos de esta presentación es remover algunas de las percepciones erróneas que existen sobre la conservación de especies de fauna y flora silvestres a partir de un régimen comercial verde. Una de las más difundidas es que la **CITES** prohíbe el comercio. La **CITES** no prohíbe el comercio, lo reglamenta. La percepción difundida en las administraciones estatales es que los acuerdos multilaterales ambientales son una carga de trabajo, de papeles y de informes a preparar. No hay tiempo para leer documentos que mejor pasan a engrosar los anaqueles de la oficina. Esto ocurre, en parte, porque los informes se preparan pensando solamente en cumplir con un requisito y no para utilizarlos como instrumentos de gestión del medio ambiente. La percepción, casi instintiva, del sector privado y los usuarios de la **CITES** es que la convención es algo que les impide llevar a cabo su actividad económica. Ésta es alentada por organizaciones que ven a los **AMUMA** como una competencia peligrosa.

Pero, quizá la peor percepción es que **CITES** sólo se ocupa de especies amenazadas. La palabra amenazada no figura en el texto de la Convención, sólo en el título. De las 34,000 especies que contienen los Apéndices, solamente 800 se consideran amenazadas, las que están listadas en el Apéndice I.

¿Cómo funciona la CITES?

Para entender cómo funciona la **CITES** se debe conocer algunas definiciones claves que se encuentran en su artículo 1, como por ejemplo: qué significa comercio internacional y cómo se definen las especies y los especímenes. También, conocer cuáles son los permisos o certificados necesarios para cada transacción y entender el sistema de listas que aparecen en los tres Apéndices y en sus anotaciones.

Comercio internacional es la importación, exportación, re-exportación y la introducción procedente del mar con fines comerciales o no, de todo lo que esté controlado por la Convención. Hasta ahí todo claro y fácil de entender. Para saber todo lo que está controlado se requieren las definiciones de “especie” y “especímen”, es decir, toda especie, subespecie o población geográficamente aislada de una u otra, para la primera. Esta definición aclara poco el panorama pero sugiere, por ejemplo, que pueden existir ciertas poblaciones de elefantes en una lista y el resto de las poblaciones en otra.

Espécimen es una palabra muy utilizada en el argot de la **CITES** que significa, en primer lugar, todo animal o planta, vivo o muerto. Posteriormente, se separan los animales y las plantas en dos grupos y ahí es donde se complican las cosas. En el caso de algún animal de una especie incluida en los Apéndices I y II, es cualquier parte o derivado fácilmente identificable; en el de un animal de una especie incluida en el Apéndice III, es cualquier parte o derivado fácilmente identificable que haya sido especificado en el Apéndice III con relación a dicha especie. Para las plantas, en especies incluidas en el Apéndice I, es cualquier parte o derivado fácilmente identificable; y para especies incluidas en los Apéndices II y III, es cualquier parte o derivado fácilmente identificable especificado en dichos Apéndices con relación con dicha especie. Lo que quiere decir todo esto, es que la **CITES** reglamenta el comercio de las partes y derivados y de todos los productos terminados que contengan ingredientes de especies **CITES**: pintalabios, gomas de mascar, cosméticos, abrigo, medicamentos, instrumentos musicales, productos alimenticios, etcétera.

La **CITES** utiliza el sistema de listas de especies. Éstas son muy importantes porque le dan un rango de importancia a las cosas. Las listas son una herramienta muy importante del Derecho ambiental porque nos permiten atribuir una categoría jurídica a las especies y de esta manera se les puede proteger.

En las listas de **CITES** se ha dividido el estatus jurídico de las especies en tres niveles: en el Apéndice I están las especies amenazadas como los grandes felinos, algunas poblaciones de elefantes, ballenas, tortugas marinas, los grandes primates. Hay 530 animales, 300 plantas; el comercio está prohibido para esas 830 especies, excepto las transacciones o movimientos transfronterizos para fines no comerciales, esto es, intercambios entre zoológicos, fines educativos o científicos, entre otros. En este punto debemos estar atentos porque algunos fines científicos son comerciales. Para el comercio internacional de especies del Apéndice I se necesita un permiso de importación del país de destino previo al permiso de exportación o certificado de reexportación del país de origen.

El Apéndice II es el grueso de la Convención; contiene 32 mil 400 especies, aproximadamente. El comercio está permitido pero regulado con un sistema de permisos, de exportación, de re-exportación.

El Apéndice III lista especies a solicitud de las Partes. Cuando un país necesita el apoyo de otros para controlar el comercio internacional, solicita mediante comunicación a la Secretaría la inclusión de especies en el Apéndice III, siguiendo ciertas formalidades. Este es el Apéndice más flexible para reglamentar el comercio. Existen 160 animales y 10 plantas listadas.

La estructura de la CITES

Como los demás **AMUMA**, **CITES** cuenta con una Conferencia de las Partes que es el órgano supremo de la Convención. Es la asamblea a la que acuden las 173 partes cada tres años para revisar las reglas y las listas de especies. Existe un órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes que se reúne cada año para tomar decisiones relacionadas con el cumplimiento y la observancia de la Convención, y otras cuestiones. En el Comité están representados todos los países por bloques regionales. También, existen dos Comités Científicos, uno de Fauna y uno de Flora. Este último maneja todos los temas de especies de flora maderable y no maderable.

La Secretaría **CITES**, creada por el artículo XII de la Convención, empezó a funcionar en 1975, está administrada por el **PNUMA** y facilita las comunicaciones

entre las Partes, organiza las reuniones, prepara los documentos, asiste a las Partes y realiza todas las tareas encomendadas por la Conferencia de las Partes.

Sus socios son las demás divisiones de **PNUMA**, como el Centro de Monitoreo Mundial de la Conservación (**PNUMA-WCMC**), basado en Cambridge. También se trabaja muy de cerca con organizaciones como **FAO**, la Organización Internacional de Maderas Tropicales (**OIMT**), **INTERPOL**, la Organización Mundial de Aduanas, **UICN**, **TRAFFIC** y otras **ONG**.

Sin embargo, la base de todo el sistema, y la razón de ser de estos tratados ambientales, son las instituciones encargadas de la **CITES** a nivel nacional.

Un régimen ambiental para el comercio

Un régimen ambiental para reglamentar el comercio es una idea de gran actualidad y una revolución para la época. El problema es que mientras el régimen comercial sólo se aplique a trofeos de caza y las especies que la **IUCN** tenía en mente en 1963 —de alta importancia biológica y estética pero de baja importancia económica para los gobiernos de turno— no se le dará a este instrumento la importancia que se merece. El comercio de aves silvestres, de pieles de cocodrilos o de algunas plantas medicinales no representa un porcentaje importante del **PIB** de los países. Muy distinto será cuando se listen en **CITES** más maderas tropicales o, viendo la situación de los océanos, algunas especies marinas que están en declive debido a la sobreexplotación.

En el debate sobre la protección de las especies carismáticas del Apéndice I que siempre están pasando por la televisión sin que esto beneficie en nada su conservación, las **ONG** juegan un papel preponderante, sobre todo porque esas especies son un imán para atraer dinero. Cuando se lanzan campañas para salvar los tigres, la gente cree y da dinero sin preguntarse como lo van a utilizar sin el concurso y apoyo de los Estados y de las comunidades locales.

Éxitos de la CITES

Pero, no todo es oscuro en el tema que estamos abordando. Siempre se habla de problemas y se olvidan los éxitos alcanzados. Para muestra, dos ejemplos. El primero, la vicuña en Chile, Argentina, Bolivia, Perú y Ecuador. La vicuña es el camélido más pequeño que existe y produce la fibra más fina comercializable del mundo.³ Estaba prácticamente extinguida en los años 60, cuando quedaban menos de cinco mil ejemplares. Gracias a la intervención de la **CITES** se han logrado recuperar las poblaciones, las que ahora gozan de buena salud. La vicuña pasó del Apéndice 1 al 2 en los años 90 y ahora se puede comercializar nuevamente la fibra. Esto es desarrollo sustentable en la práctica. Se debe aclarar que no es necesario matar a una vicuña para extraer la fibra. Las comunidades del altiplano andino trasquilan a las vicuñas desde tiempos ancestrales, limpian la fibra y la comercializan en los mercados europeos y asiáticos. El dinero recibido entra a las comunidades, las que se benefician del uso sustentable de las especies. Perú es el mayor exportador de fibra de vicuña, en este momento, pero Bolivia tiene un gran potencial y está preparándose también para entrar en el mercado.

El segundo ejemplo es el de los cocodrilos. De las 26 especies que existen en el mundo, 23 se han ido recuperando. A diferencia de la vicuña, a los cocodrilos se les

³Existe otra fibra más fina que la de la vicuña pero su comercio está prohibido. Es la fibra que produce el antílope tibetano. Se llama “shatoosh” y tiene 10 micras de grueso. La calidad es tan alta que un chal puede pasar por una argolla de matrimonio. La vicuña está entre las 12 y 13 micras y se acerca a la calidad de la fibra del antílope tibetano.

debe sacrificar para contar con su piel. Con sus pieles (un ejemplo en Sudamérica es el yacaré paraguayo) se pueden fabricar productos de alto valor. Este es el negocio compañías dedicadas al negocio de las pieles. De todo el dinero que genera esta actividad comercial, nada se invierte en la conservación ni en estudios científicos acerca de la especie. Hay que hacer un gran trabajo para concientizar a las grandes marcas, y a las personas adineradas, de que se debe reinvertir parte de las ganancias en estudios científicos y en la conservación de las especies.

Estos éxitos nos demuestran que la riqueza natural se puede utilizar de manera sustentable para aportarle soluciones a las poblaciones locales, pero también para darle valor a los ecosistemas y a las especies que lo conforman. Un comercio bien reglamentado es un incentivo para evitar que la gente decida cambiarle el uso a la tierra. Contar con esa riqueza y no poder utilizarla genera problemas, de conversión del uso de la tierra y de tráfico ilegal de especies, por ejemplo.

Los mecanismos de cumplimiento de la CITES

La **CITES** cuenta con cinco esquemas de cumplimiento. Este tema es fundamental para asegurar la eficacia del Derecho ambiental. Se ha diseñado un sistema de cumplimiento y observancia de la Convención que incluye medidas comerciales. Esto ha generado una cierta discusión con la **OMC**. Ellos consideran que su sistema es más eficaz porque cuentan con un panel que dirime las disputas. Es natural que en el derecho comercial todo se vea en término de controversia. En Derecho ambiental es distinto pues no se trata de un derecho controversial. Se les ha explicado que los sistemas de cumplimiento y observancia se basan en la solución no controversial de los problemas y que se necesita del apoyo y el concurso de todas las Partes para resolver el problema. Es por eso que en Derecho ambiental no es tan común que un país acuse a otro de incumpliendo de obligaciones como si fuera un acuerdo comercial. En nuestro campo, si existe un problema, se debe buscar la solución entre todos.

Los informes anuales y bienales

El primer mecanismo de cumplimiento es el de los informes. Cada Estado debe presentar un informe anual, a más tardar en el mes de octubre, en el que hace referencia a todas las transacciones autorizadas. El país que no cumpla con el informe anual durante tres años consecutivos puede sufrir la suspensión de su comercio de toda la fauna y flora silvestre incluidas en la Convención. Ha funcionado muy bien porque elevó el índice de cumplimiento a 80 y 90% en pocos años. Esto no significa que **CITES** solo utilice el garrote para garantizar el cumplimiento. Se les brinda apoyo a los países con un formato de informe al cual solamente es necesario incorporar la información, lo que facilita su presentación.

El segundo es el informe sobre cuestiones de observancia, relacionado con el comercio ilegal, contrabando, caza furtiva, falsificación de permisos, etcétera. Lo que siempre decimos a los países es que no oculten los problemas de comercio ilegal. Lo grave no es que exista, en todos los países hay algún tipo de tráfico; lo grave es que se oculte. Cuando los países no lo denuncian, son los medios, las **ONG** u otros países los que lo hacen. Eso tiene un impacto mucho más negativo que informar acerca de los problemas.

El proyecto de legislaciones nacionales

El segundo mecanismo de cumplimiento es la evolución de las legislaciones nacionales que reglamentan la Convención, llamado Proyecto de Legislaciones Nacionales. El

párrafo 1 del artículo VIII de la Convención es fundamental en lo que concierne a la observancia de la **CITES** a escala nacional. En este artículo se estipula que cada Parte debe aplicar las disposiciones de la Convención mediante su legislación nacional.

Hace más de 15 años, los países se dieron cuenta de que la gran mayoría no contaban con legislaciones nacionales para aplicar el Convenio de manera eficaz. En respuesta a este problema, las Partes adoptaron la Resolución Conf. 8.4 (COP-8, Kyoto 1992) tres meses antes de la cumbre de Río.

En la Resolución mencionada Legislaciones nacionales para la aplicación de la Convención se identifican cuatro medidas nacionales fundamentales que las Partes han de incorporar a través de sus legislaciones nacionales:

- designar autoridades administrativas y científicas;
- prohibir el comercio de especímenes en contravención de la Convención;
- sancionar el comercio en violación de la Convención; y
- confiscar los especímenes objeto de comercio o posesión ilegal.

Cada Parte tiene la prerrogativa de decidir cómo incorpora las obligaciones de la **CITES** en su legislación, habida cuenta de sus necesidades y su práctica jurídica. El cometido del Proyecto de Legislaciones Nacionales (**PLN**) es evaluar cómo las legislaciones nacionales desarrollan estos cuatro requisitos. En términos muy generales, en el **PLN** se han identificado tres opciones principales:

- modificar las disposiciones vigentes en varios textos legislativos relacionados con la fauna y la flora, las aduanas, la importación y la exportación, y el medio ambiente;
- incluir un capítulo sobre la **CITES**, o disposiciones sobre la **CITES** en una legislación completa sobre la fauna y la flora o la biodiversidad; o
- promulgar legislación expresamente sobre la **CITES**.

La mayoría de las leyes sobre la fauna y la flora existentes tienen un alcance limitado y abarcan sólo determinadas categorías de especies, productos o transacciones. En nuestros sistemas jurídicos, la **CITES** es una ley nacional de igual o superior jerarquía a las leyes ordinarias del Estado, en ocasiones a la par de la Constitución. Esto quiere decir que la **CITES** y los otros **AMUMA** son leyes nacionales con rango constitucional. Pero, ¿por qué los países necesitan adoptar legislación adicional a una ley con rango constitucional? Por la sencilla razón de que los **AMUMA** no son tratados de aplicación directa que una vez ratificados pueden ser aplicados sin reglamentación adicional. Estos tratados se conocen en Derecho internacional como *self-executing treaties*. **CITES** es en parte de aplicación directa pero requiere legislación nacional adicional, sobre todo en materia , considerando lo que dice el artículo VIII de la Convención.

Partiendo de la base de los cuatro criterios que ya se comentaron, la Conferencia de las Partes adoptó un sistema de categorías en 1994. No es ideal y puede parecer arbitrario, pero permite clasificar las legislaciones de los países en tres categorías. En la 1 se encuentran todos los países que han adoptado los cuatro requisitos mínimos para aplicar la convención; en la 2 los países que tienen legislación parcial para aplicar la convención, sobre todo los países que han acomodado su legislación de fauna y flora silvestre; y en la 3 están los países que no cumplen con los requisitos mínimos para aplicar la Convención. El problema es que se cae en un rompecabezas legislativo que dificulta la tarea de saber dónde están las disposiciones que se aplican a los convenios. Los jueces encuentran la misma dificultad, pues existen disposiciones relevantes en la Constitución, las leyes orgánicas ambientales, en el código penal,

leyes de salud pública, de sanidad animal y vegetal, la legislación forestal, de caza, de pesca, decretos, resoluciones que proliferan por doquier, ordenanzas, etcétera.

Uno de los problemas para que los países tarden tanto en adoptar legislaciones ambientales es la falta de voluntad política, no por que no se quiera sino porque este tema no es prioridad nacional. En ocasiones hacen fila detrás de muchos otros proyectos de ley, pero no se puede esperar mucho tiempo. Cuando el Comité Permanente adopta una recomendación para suspender el comercio con algún país que incumple, en pocas semanas dicho país adopta un decreto para reglamentar la Convención. Un problema, en este sentido, en el caso de las medidas de emergencia, es que se reproducen modelos o leyes de otros países que no responden a una política nacional local. Esa es una de las razones para que las leyes ambientales no se apliquen, porque si no están hechas para resolver los problemas del país, si se hacen para cumplir con compromisos internacionales o para responder a la presión de unos actores, se construye algo sólo para desactivar la presión. Esto es lo que algunos tratadistas llaman la eficacia simbólica de las leyes, es decir, leyes que están hechas exclusivamente para ser promulgadas pero no aplicadas. Cuando el problema vuelve a surgir aparece una nueva ley, lo que genera un círculo vicioso.

Las instituciones son fundamentales. Las instituciones existentes no están diseñadas ni equipadas para responder a los retos del cambio climático, del desarrollo sustentable, de la reglamentación del comercio de bienes y servicios ambientales, entre otros. Tampoco existen los mecanismos institucionales idóneos. Lo que hay son dispositivos institucionales adaptados para las nuevas situaciones y tareas. Por ejemplo, las autoridades encargadas de **CITES** resuelven muchos otros temas y aquél ocupa apenas 5 o 10% de su tiempo. Pero, además, no existe la mentalidad y no se está preparado para hacer lo que estos tratados dicen que se debe hacer, esto es, reglamentar el comercio de especies de fauna y flora silvestre, no simplemente prohibir, no obstaculizar, no trabar. Se necesitan autoridades muy diligentes que procesen rápido la información y, en el caso de **CITES**, las solicitudes de permisos.

Un inconveniente adicional es que las autoridades cambian en periodos cortos de tiempo, por diversas razones, y las herramientas con las que cuentan para hacer su trabajo son muy limitadas. Es curioso, una persona encargada de vigilar la extracción de maderas en el Amazonas puede estar sentada en un escritorio de caoba pura, que vale miles de pesos, pero no contar con los sistemas de información necesarios sobre el terreno ni con una máquina de escribir o una motocicleta con gasolina.

El segundo requisito de la Resolución conf. 8.4 mencionada es el de prohibir el comercio de especímenes en contravención de la Convención. Éste abarca una serie de elementos enunciados en los artículos II, III, IV, V, VI y VII de la Convención y constituye la esencia del régimen comercial de la **CITES**. Cuando se analizan las legislaciones nacionales se considera si cubren a todos los especímenes de todas las especies animales y plantas, vivos y muertos, y partes y derivados incluidas en los tres Apéndices de la Convención, y si prevé que los Apéndices se enmienden después de las Conferencias de las Partes. Este es un tema crítico: hay que crear en la legislación nacional mecanismos para enmendar automáticamente los Apéndices cada vez que se enmienden a nivel internacional. También, se considera si están contemplados todos los tipos de transacciones, como exportaciones, importaciones, reexportación, introducción procedente del mar, y tránsito y trasbordo entre Partes y no Partes. En el análisis se determina si hay condiciones relativas a: la concesión de permisos y certificados para todo tipo de transacciones en la totalidad de las especies incluidas en la **CITES**, o al menos una disposición expresa que subordine la expedición de permisos y certificados a las disposiciones de la Convención; la forma normalizada

y la validez de los permisos y certificados; y exenciones o procedimientos especiales autorizados por la Convención. Se determina, además, si existe una cláusula general para prohibir cualquier transacción sin un permiso válido.

El tercer requisito es el punto donde hay más debilidades; la penalización del comercio ilegal. La base jurídica se expone en el apartado a del párrafo, 1 del artículo VIII, que incluye también la posesión de especímenes de la **CITES** adquiridos en violación de la Convención. En el análisis se verifica que la legislación nacional tipifica claramente las conductas punibles y especifica que el incumplimiento de cualquier prohibición constituye delito. Éstas comprenden como mínimo la importación o exportación de especímenes de la **CITES** sin permiso de la autoridad, la utilización de permisos inválidos o falsificados, y la posesión y el comercio de especímenes importados ilegalmente o adquiridos de otra forma. También se considera la naturaleza y el nivel de las acciones que pueden imponerse por violar las disposiciones de la **CITES** y los procedimientos que han de seguirse. Se verifica, asimismo, que los departamentos y agentes responsables de la aplicación de la Convención están designados claramente en la legislación, y que tienen las facultades necesarias para cumplir su cometido, las que comprenden, normalmente, el registro de personas, equipaje y otros bienes y vehículos; revisión de locales o, cuando la ley exija, la concesión previa de una orden de revisión por un magistrado y la aplicación de esa orden; de solicitud de información, inspección de documentos y toma de muestras de especímenes con fines de identificación; de detención, y de decomiso de especímenes cuando hay razones para creer que se están importando o se han importado ilegalmente, o que se han obtenido de otra manera ilícita.

Por último, dado que el comercio ilícito de especímenes de la **CITES** puede sancionarse mediante diferentes leyes —en particular el Código Penal, la legislación sobre aduanas o leyes sobre comercio exterior—, es importante especificar qué disposiciones jurídicas específicas se aplican a los delitos y sanciones relacionados con la **CITES**. En **CITES**, las modalidades más frecuentes de comercio ilegal son el contrabando sin documentos de la Convención, o el abuso de ellos.

El cuarto requisito, es la autorización para decomisar especímenes comerciados o poseídos ilícitamente. La base jurídica de este requisito figura en el apartado b del párrafo 1, del artículo VIII. En el análisis se verifica que la legislación nacional prevea el decomiso o devolución de especímenes comerciados o poseídos ilegalmente. Otros aspectos que se toman en consideración son: qué autoridades pueden confiscar; el grado de sus facultades de confiscación —por ejemplo, especímenes, contenedores, equipo y vehículos que intervienen en la comisión de un delito—; los procedimientos que deben seguirse, entre ellos, la eliminación de los especímenes confiscados. Estas materias están estrechamente relacionadas con los requisitos jurídicos penales de orden constitucional o general, que varían de un país a otro. Una vez más, es importante especificar qué disposiciones jurídicas concretas se aplican a la confiscación de especímenes de especies incluidas en la **CITES**.

Comentarios finales sobre la problemática del tráfico ilegal de vida silvestre

Les mostraré imágenes que ilustran modalidades de tráfico ilegal de especies. En la primera los indígenas ashánincas que viven en el Amazonas ven un video en donde les muestran las maderas que los traficantes han cortado y empalizado en sus propias zonas. Los más ancianos lloran al ver lo que hacen los “blancos” con la madera. ¡Que desperdicio, exclamaron! De esa madera se desperdicia más de la mitad por la pésima

técnica de corta y las condiciones para sacarla a los puertos. La siguiente es de un maderero metido en la selva, arrastrando los trozos a hombro, son gente que está hundida en la manigua durante un mes, dos meses, en un campamento, le pagan con sal, con comida o le adelantan un dinero y hasta que no se haga un determinado volumen de trabajo, no lo dejan salir de allá. La **OIT** realizó un estudio sobre el trabajo forzado en la selva peruana que contiene datos espeluznantes.

Estamos hablando de crimen organizado. De la mafia rusa del caviar o de las mafias madereras en el Amazonas. Este no es un problema nacional, se necesitan enfoques regionales. Si en un país la pena son 10 años y en el país vecino es de seis meses, los delincuentes se van a pasar al país vecino. Es necesario armonizar las políticas y las legislaciones. De ahí la importancia de este tipo de reuniones que nos brindan la oportunidad de intercambiar información sobre nuestras legislaciones, porque debemos dar por sentado que los traficantes conocen las leyes de los dos países mucho mejor que nosotros.

Esta otra imagen muestra un operativo conjunto de Brasil y Perú operaciones que cuestan al menos 70 mil dólares cada vez que hay que movilizar helicópteros con personal militar, equipos y fiscales. El detenido explica indignado a las autoridades: “no, no, a mi me respetan, yo soy narcotraficante, yo no soy traficante de madera”. Al parecer estos constituyen la peor calaña de traficantes en la zona, están armados, esclavizan a la gente, cometen violencia contra las poblaciones indígenas, se meten en las áreas protegidas, lavan dinero y muchas veces están implicados en el tráfico de drogas, también. En la pirámide criminal del Amazonas son más temidos los traficantes madereros que los narcotraficantes.

En la siguiente foto, los traficantes arrancaron el mojón de la frontera que marca Perú. Levantaron esa placa y también levantaron la frontera brasilera o sea que ellos están moviendo las líneas fronterizas en el Amazonas, arrancan los hitos, llevan y traen madera de un país a otro en esa tierra de nadie, que está protegida por cualquier cantidad de leyes. Quizás las herramientas que hemos destinado para proteger esas áreas no son las adecuadas.

PREGUNTAS Y OBSERVACIONES AL CONFERENCISTA

Pregunta: ¿Como es la sinergia entre **CITES** y la Organización Internacional de Maderas Tropicales por el tema de la tala ilegal?

Respuesta: Con la **OIMT** y con la **FAO** la cooperación es muy reciente, porque en estas dos organizaciones el tema forestal es visto como un tema de manejo. La reglamentación del comercio se ve como una traba a la actividad y ellos prefieren instrumentos blandos de códigos de conducta, planes de manejo, etcétera. Al abordar el tema del comercio ilegal de algunas especies han aceptado que se incluyan en **CITES** a la caoba y al cedro. Incluso, hay un memorando de entendimiento con la **OIMT** para trabajar en el manejo de dichas especies. Ellos asisten a las reuniones de **CITES** y se mantiene un diálogo permanente; se preparan comunicados de prensa conjuntos, boletines donde se explica en trabajo que se lleva a cabo. En cuanto a actividades de campo, acaba de haber un taller en Camerún acerca de una especie de madera africana llamada Afrormosia y en Asia se trabaja en la conservación del ramín, una madera tropical dura. En **CITES** siempre se ha creído en las alianzas.

Pregunta: ¿Ha tenido **CITES** que adaptarse a la Convención de Biodiversidad? Cuando el trafico no es solamente de especímenes sino, además, de **ADN** o elementos genéticos, ¿puede **CITES** regular o bastan los permisos de la Convención de Biodiversidad?

Respuesta: Aún no existe un régimen internacional para el comercio de recursos genéticos, está en construcción, por lo que creo que la **CBD** no cuenta con un mecanismo de permisos. Hay mucha cooperación con la **CBD**, así como un memorando de entendimiento y un grupo de trabajo con las demás convenciones sobre biodiversidad, **CMS**, **Ramsar** y Patrimonio Mundial. Hemos adoptado, además, los Principios y Directrices de Addis Abeba para la Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica.

Pregunta: En el caso de importaciones, exportaciones y re-exportaciones, ¿cuál es el procedimiento que se debe seguir, en este tema, con un país que no es miembro de **CITES**?

Respuesta: En **CITES** existe un artículo para los Estados que no son Parte. Un Estado que no es parte y que quiera comercializar especies **CITES**, tiene que designar a una autoridad comparable y adoptar documentación comparable a la de **CITES**. Por ejemplo, aquí en la Región el único país que no es parte en las **CITES** es Haití. Se ha estudiado los volúmenes de comercio de un molusco que se llama *Strombus gigas* —caracol pala, concha reina, cobo o gambute, según el país—. Haití es uno de los exportadores de gambute y la Convención le ha recomendado a todos los países importadores de esa especie que no lo hagan desde Haití. Esto significa una suspensión de facto a Haití, sin que sea Parte en la Convención. Es un mecanismo interesante. Inclusive, los Estados no Parte que comercialicen con Estados Parte en las **CITES** deben cumplir las disposiciones de la Convención. Hay otros casos como las reservas para especies de ballenas que están contenidas en el Apéndice I. Japón tiene una reserva, eso quiere decir que la ballena para Japón está en el Apéndice II. Perú tenía una reserva hasta hace poco, Noruega tiene otra reserva. Es decir, ellos podrían comercializar ballenas entre sí y sería legal.

Pregunta: En el Apéndice I están incluidos los animales que están en peligro de extinción a causa del comercio, en el II están los que no están en peligro de extinción, pero que sí necesitan un tratamiento especial. Cuando hablamos del Apéndice III, son especies que pueden ser incluidas por cada país en forma independiente, pero, ¿hay algún parámetro o algún procedimiento que debe seguir cada país? Si en mi país existe una especie que necesita ser incluida dentro del Apéndice III, ¿qué procedimiento se debe seguir?

Respuesta: **CITES**, como otros tratados, tiene un cuerpo de decisiones y resoluciones que adoptan las Conferencias de las Partes para interpretar o completar el texto de la convención. La Resolución Conf. 9.25, establece todos los criterios para incluir una especie en el Apéndice III. Por ejemplo, Perú y Colombia incluyeron el cedro. Basta con enviar una comunicación a la Secretaría, diciendo que se desea incluir una especie en el Apéndice, con pruebas que la especie está protegida por la legislación nacional. Ese es el único requisito.

Hay algunos otros requisitos de consulta, como informar a los países del área de distribución de la especie, averiguar cómo tratan el tema los otros países, consultarlos e informarles que los van a listar en el Apéndice III. Pero el requisito fundamental para que una especie sea listada en el Apéndice III es que la reglamentación nacional evite o limite la explotación y controle el comercio con miras a su conservación, así como que en ella se contemplen sanciones contra la captura, el comercio o la posesión ilícitos, y disposiciones para realizar los decomisos. En otras palabras, se espera que el país que pide la cooperación de otros países realmente proteja a la especie a nivel nacional.

Pregunta: Si un animal vivo, con permiso **CITES**, tiene como destino un país X de Europa, pero por el camino queda en algún país americano, también signatario de la

Convención, ¿eso es legal, ilegal? ¿Qué haría **CITES** en ese caso, si se le llega una denuncia así?

Respuesta: CITES es muy concreto y pragmático. El permiso **CITES** debe tener el nombre de la persona que pide el permiso, el nombre de la empresa o de la persona que va a importar y obviamente el país de destino de las especies. Si las especies van hacia otro destino el permiso no es válido, y por lo tanto contravienen las disposiciones de la Convención. En caso de cambio de destino, se tendría que anular el permiso y pedir uno nuevo en el que se explique que la exportación a ese país ya no procede, así como a quien se lo va a exportar. Pero, además, una especie viva del apéndice uno necesita un permiso de importación previo al de exportación, es decir que el caso que usted planteó sería dos veces ilegal, porque no tendría permiso de importación del país nuevo y el permiso de exportación estaría indicando otro destino distinto al real.

Pregunta: ¿Cuáles son los países que ya han tercerizado la expedición de licencias?

Respuesta: Quizá me exprese mal, no es la tercerización de la expedición de licencias, sino de los controles, de hacer toda la verificación del origen legal, trabajo que realizan ciertas empresas. Por ejemplo, hay empresas de certificación que lo hacen en temas forestales, que tienen diseñados sistemas de trazabilidad de custodia de especies. Cuando los países no tienen la capacidad institucional para hacerlo ellos mismos, ésta es una solución. Entendiendo que se trata de un negocio, se debe tener mucho cuidado porque lo que se está haciendo es delegar una facultad que es del Estado, es decir, se está transfiriendo funciones de dominio del Estado a actores no estatales.

Pregunta: ¿Qué mecanismos de supervisión establecen para el tráfico de especies aun al interior de un país, donde quizá se le preste menos atención que al tráfico internacional? ¿Existe en **CITES** algún tipo de mecanismo de financiamiento para procurar el albergue o la reinserción de animales, víctimas de tráfico ilegal, a la fauna silvestre?

Respuesta: **CITES** solamente se ocupa del comercio internacional, aunque para algunas especies ya se comienza a avanzar en cuanto al comercio doméstico; es el caso del caviar o el marfil, entre otros. La Convención prevé, en el artículo 8, centros de rescate y existe una resolución sobre el destino final de especímenes decomisados con varias alternativas que van desde la reintroducción al medio hasta la eutanasia, dependiendo de cual sea la medida más adecuada. Esto se debe hacer en consulta con la autoridad científica, debido a que en muchas ocasiones no es posible la reinstalación de las especies en su medio. Hay muchas organizaciones de bienestar animal trabajando en este tema de centros de rescate, con buena cantidad de recursos destinados a la labor.