



## ANÁLISIS DE LA CONVENCION CITES A LA LUZ DEL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

### INTRODUCCION

El Instituto Alexander von Humboldt realiza un análisis sobre los principales convenios internacionales ambientales y comerciales ratificados por Colombia, y su relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). A lo largo de la investigación, se han encontrado más de 100 tratados (bilaterales y multilaterales) que directa e indirectamente tienen relación con la biodiversidad. A pesar de esta cantidad de instrumentos jurídicos internacionales, queda la sensación de que sólo unos pocos se conocen y/o se ponen en práctica. Es por esto que, el fin primordial de esta investigación es el de identificar los alcances y las limitaciones de los tratados internacionales con relación al CDB, para buscar posibles mecanismos de cooperación y opciones de futuro desarrollo entre dichos instrumentos jurídicos.

Conscientes de la importancia que entraña la conservación y el uso sostenible de las especies, particularmente aquellas que están en peligro de extinción, y conocedores de la gran riqueza que Colombia posee en biodiversidad, el primer análisis de este proyecto se ha centrado en el estudio de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) desde la óptica del CDB.

### EL CDB Y LA CITES

El Convenio sobre la Diversidad Biológica se firmó en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil), en el año de 1992, y es parte de la legislación colombiana a través de la ley 165 de 1994. El objetivo del CDB es conservar la diversidad biológica, promover la utilización sostenible de sus componentes y fomentar la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante el uso adecuado de éstos, una transferencia apropiada de la tecnología y una acertada financiación.

La Convención CITES se firmó en la ciudad de Washington D.C, en el año de 1973 y entró en vigor en 1975. Colombia es parte de la Convención por la Ley 17 de 1981. El objetivo primordial de la CITES es proteger a las especies en vía de extinción, mediante el control del comercio internacional de la fauna y la flora amenazada, muerta o viva y todas sus partes, y derivados reconocibles.

CITES es una Convención especializada que trata de crear un marco de regulación al comercio de especies de flora y fauna en peligro de extinción. Esta regulación gira en torno a unos listados de especies conocidos como Apéndices CITES. El primero de estos apéndices incluye las especies de flora y fauna que están consideradas en peligro de extinción por causa del comercio internacional. El segundo abarca las especies que todavía no están en peligro, pero que podrían llegar a estarlo y, el tercero, incluye un listado de especies que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, y que éste considera que se les debe prestar protección.

Para entender exactamente qué temas toca la CITES en cuanto a la diversidad biológica (1) cabe aclarar que la biodiversidad se estudia en función de tres niveles. Estos son: el genético, de especies y de ecosistemas. La Convención sujeta a análisis se centra en las especies, es decir, una de las dimensiones de la diversidad. Además, CITES únicamente trata el impacto del comercio sobre las especies y no considera otros impactos antrópicos. Sin embargo, este objetivo es muy relevante para la conservación, ya que el comercio internacional en especies silvestres y sus partes y derivados es uno de los factores responsables de la masiva declinación de plantas y animales. A continuación se desglosan los temas focales del CDB para su estudio frente a la CITES.

### GENERALIDADES DE LA CONSERVACION Y USO SOSTENIBLE

El CDB, en cuanto a las medidas generales de los efectos de conservación y uso sostenible, considera importante que se elaboren estrategias, planes o programas nacionales, ya sea a nivel sectorial o intersectorial, para adecuar esas medidas. Dentro de ese contexto, la CITES hace un llamamiento a las Partes para que incorporen a su legislación nacional todas las acciones encaminadas a la protección de las especies en vías de extinción amparadas por los Apéndices y, así, los Estados puedan tomar medidas internas más restrictivas para evitar el comercio ilícito de éstas. Mediante estos mecanismos, la CITES busca regular la interacción especie-comercio guiándola por principios de sostenibilidad para evitar la extinción de especies y, a su vez, fortalecer el comercio legal de las mismas.

CITES busca abrir un espacio en cada uno de los Estados Parte para que sean ellos, según sus necesidades, los que elaboren los planes de acción pertinentes a la regulación comercial de especies. Estos programas pueden reflejarse en la creación de zocriaderos e invernaderos (2), fortalecimiento de las autoridades policiales, de aduana y ambientales para el control de tráfico ilícito y cuidado

de las especies que ya están sujetas a transacción, y apoyo a la labor de las autoridades administrativas y científicas.

**“La Convención CITES se creó para proteger las especies de flora y fauna que se encuentran real o potencialmente en peligro de extinción por causas comerciales”**

La responsabilidad de conservación recae en la Autoridad Administrativa y la Autoridad Científica de cada Estado. En el caso de Colombia son, respectivamente, el Ministerio de Medio Ambiente (de acuerdo con la Ley 99 de 1993) y los institutos adscritos y vinculados al Ministerio y al Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, según la Ley 99/93, encabezados por el Instituto Alexander von Humboldt (Decreto 1420 de 1997 - MinAmbiente).

### **CONSERVACION IN-SITU**

El CDB desarrolla el tema de la conservación *in-situ*. Al respecto, la CITES llama a las Partes que comercian con especies para que procuren proteger e incentivar la supervivencia de la fauna y la flora silvestres, pero lo hace de una manera bastante general. Dado su enfoque en especies/poblaciones, CITES no toca el tema de la creación de áreas protegidas ni se ocupa de la rehabilitación de ecosistemas degradados. Al respecto, sólo recomienda que las especies silvestres no sean utilizadas en la zootecnia, a menos que sea estrictamente necesario y si se cuida que este uso no perjudique la supervivencia de las poblaciones. Adicionalmente, es necesario que Colombia tome en cuenta la recomendación que hace CITES respecto a la adhesión a la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena y al Fórum del Tigre, previo estudio sobre la conveniencia y necesidad de hacerlo.

El CDB puede aportar a la CITES algunas recomendaciones sobre la importancia que tienen los aportes de las comunidades locales, en el manejo tradicional de los componentes de la diversidad biológica, no sólo para la preservación de las especies, sino para su cuidado y el control de actividades extractivas.

Por otra parte, CITES establece controles para la reintroducción de especies silvestres al entorno natural, pero no aborda íntegramente el tema de la bioseguridad, como se analizará más adelante.

### **CONSERVACION EX-SITU**

Con relación al tema de la conservación *ex-situ*, el CDB solicita a las Partes adoptar medidas destinadas a la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas y a la introducción de éstas en sus hábitats bajo condiciones apropiadas. Al respecto, la CITES hace énfasis en la protección y uso sostenible de especies criadas en cautividad. Presta especial atención al adecuado manejo de instalaciones, como granjas e invernaderos, a la investigación científica de especies, tanto silvestres como criadas en cautividad, y colecciones de herbarios y museos de historia natural. También, contempla el manejo de colecciones zoológicas y botánicas ambulantes, mediante el control de permisos y certificados, y medidas para el cuidado y administración de especies que son sujetas a transacción comercial y aquellas que sean confiscadas. El CDB se ha limitado en el estudio de la conservación *ex-situ*, de manera casi exclusiva, a los recursos fitogenéticos y a la agricultura. Por lo anterior, cabe la posibilidad de extender la colaboración entre

estos convenios, particularmente en los temas en que la CITES ha adquirido mayor experiencia.

Por otra parte, CITES considera que, muchas veces, las investigaciones científicas pueden perjudicar la supervivencia de las especies cuando la recolección de muestras nativas se hace de manera innecesaria y afecta poblaciones raras o en vía de extinción. Plantea como solución la realización de inventarios de colecciones de museo y herbario, para que puedan haber intercambios científicos de ellas y no sea necesario recurrir a especies silvestres.

El comercio de una especie significa sacarla de su hábitat y, por lo tanto, CITES tiende a ser más complementaria con el CDB a nivel *ex-situ*. El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del CDB puede ser un mecanismo de cooperación importante entre los dos Convenios si se establece contacto con los diferentes comités de la CITES, según proceda.

**“Muchas especies están declinando en número debido a la pérdida del hábitat y el incremento de la explotación del hombre. En Colombia, el comercio ilícito de especies se ha convertido en uno de los negocios más lucrativos”**

### **UTILIZACION SOSTENIBLE DE LOS COMPONENTES DE LA BIODIVERSIDAD**

Uno de los principales objetivos del CDB es la utilización sostenible que, para propósitos de este aparte, está básicamente ligada a la finalidad comercial de CITES. En la Convención se tratan cuatro tipos de comercio: importación, exportación, reexportación e introducción procedente del mar.

Una gran falla que tiene Colombia, en cuanto a la protección del comercio de especies incluidas en los Apéndices, es que no ha adherido a las enmiendas CITES más recientes (II Enmienda de Gaborone), por lo cual su acción legal está limitada a las especies incluidas en Apéndices hasta 1.981.

La Convención CITES aporta mecanismos valiosos para la utilización sostenible de las especies como parte de la diversidad biológica. Estos se dan a través del fomento del comercio lícito y la cooperación internacional en la lucha contra el comercio ilícito. También, mediante la inclusión de especies en los Apéndices como medio de protección de las mismas y la creación de mecanismos como la emisión de permisos y certificados que permitan un seguimiento y control a las especies afectadas por el comercio. Por otra parte, aborda la reproducción *ex-situ* como un mecanismo para promover el uso sostenible de las especies bajo los Apéndices. En este contexto, se puede evaluar hasta dónde el CDB puede utilizar este conocimiento para abarcar el nivel de especies, dados los alcances de CITES.

### **ACCESO A RECURSOS GENETICOS Y DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

Según el CDB, un recurso genético es considerado como el material que contiene unidades funcionales de herencia y que es de valor real o potencial. El CDB aborda este tema a través del acceso a recursos genéticos y el acceso y transferencia de tecnología. CITES no toca estos puntos explícitamente, sino que se concentra en la regulación comercial de recursos biológicos.

Un aparte en CITES, que toca indirectamente el tema de los recursos genéticos, es el que considera que no se deben introducir especímenes o partes silvestres a criaderos o invernaderos, a menos que se necesite material genético nuevo. Esto indicaría que, aunque la introducción de individuos de origen silvestre puede tener beneficios comerciales, el fin que motiva a CITES es evitar la endogamia nociva. Si se tiene en cuenta lo anterior se puede afirmar que, CITES no tiene por objetivo involucrar el acceso a los recursos genéticos dentro de su regulación comercial.

Sin embargo, en el desarrollo de CITES no se ha tenido en cuenta la posibilidad de que, a través del comercio de especies, se está accediendo a los recursos genéticos. Por este motivo, es importante que las Partes de la CITES discutan este problema y consideren la posibilidad de que cuando el comercio de alguna especie tenga connotaciones de acceso a recursos genéticos, este asunto se remita a las instancias internacionales competentes en la materia. La pregunta que cabe hacerse es, ¿si el comercio con fines investigativos -que es una excepción a la regulación CITES- engloba la utilización de material genético extraído? Si la respuesta es afirmativa, sería pertinente aclarar hasta donde llega la jurisdicción de la CITES para tratar el tema y en qué momento entrarían a trabajar instancias como el CDB o legislaciones regionales para



regular el comercio de recursos genéticos derivados de especies en peligro de extinción.

Nuestra recomendación es que, en el caso de que haya acceso a recursos genéticos o productos derivados (3) de material biológico amparado por los Apéndices CITES, dicho acceso sea regulado por instancias internacionales pertinentes como el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Decisión 391 del Grupo Andino (4).

### BIOTECNOLOGIA Y BIOSEGURIDAD

En cuanto a biotecnología, bioseguridad y distribución de beneficios, CITES es ambigua, dado que algunos de estos temas están ligados a los recursos genéticos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que muchas veces, cuando se hace zootecnia o reproducción artificial se busca mejorar la especie a través de tratamientos genéticos que usan algunas veces la biotecnología. Es por esto que, el control que se haga a la reproducción en medios artificiales debe ser estricto y debe realizarse bajo vigilancia de las autoridades Administrativas y Científicas pertinentes. En este sentido, CITES debe remitirse a las regulaciones nacionales e internacionales en materia de bioseguridad, incluido el futuro Protocolo de Bioseguridad sobre Organismos Vivos Modificados (OVM's) del CDB (5).

Con relación a los aspectos de bioseguridad no relacionados con OVM's, CITES recomienda a las Partes aplicar medidas más estrictas al comercio de especies no autóctonas, a los riesgos ecológicos que pudiera causar el establecimiento de zootecnia y a la expedición de certificados fitosanitarios. CITES trata el tema de reintroducción de especies a su hábitat de origen en casos de confiscación. En este sentido, CITES tiene una clara relación con bioseguridad al impulsar medidas que aseguren el bienestar de las poblaciones nativa y que controlan la introducción en su entorno de especies foráneas.

### INCENTIVOS A LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

El CDB indica que los incentivos son tanto sociales como económicos. Estos tienen como objetivo el incremento de la capacidad de manejo de los recursos con el fin de mejorar la conservación y el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad. Una forma de incentivar la conservación de especies amenazadas es el tratamiento coercitivo y restrictivo de su comercio, la creación de sistemas de permisos y de cuotas dentro de un marco institucional que tenga la capacidad de regularlos y la indemnización por daños causados por la sobreexplotación y, en general, por el uso irracional de las especies en peligro de extinción.

En la CITES se encuentra regulado el comercio para especies incluidas en los Apéndices a través de la expedición de permisos y certificados, cuotas de comercio de ciertas especies, incentivos a la investigación científica y, especialmente, incentivos de apoyo y cooperación a las comunidades locales y rurales en la gestión de recursos silvestres para controlar el comercio ilícito desde sus orígenes. Sin embargo, las medidas de incentivos que más pesan son las restrictivas al comercio, en especial de especies contenidas en el

Apéndice I. Sería pertinente establecer las debilidades y fortalezas de CITES en su aplicación nacional para resolver los problemas de amenaza a especies por causas comerciales. Por otra parte, es necesario evaluar hasta qué punto las restricciones al comercio son la mejor forma de incentivar la conservación de las especies CITES, o por el contrario, si se trata más bien de un camino para promover el comercio ilícito.

**“La Convención CITES tiene una gran responsabilidad con la conservación y uso sostenible de las especies en vías de extinción, y por lo tanto, con la biodiversidad”**

### SEGUIMIENTO E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

El Convenio sobre Diversidad Biológica otorga importancia al tema del intercambio de información. En CITES, aunque en sus Conferencias se hace permanente alusión al tema del intercambio de información como mecanismo de prevención, control y evaluación, no se tiene un mecanismo específico que sirva para facilitar ese intercambio. En este punto se debe destacar que, al interior del CDB se está implementando el Mecanismo de Facilitación, o Clearing House Mechanism (CHM), que consiste en un instrumento para el intercambio de ciencia y tecnología. Debería, entonces, estudiarse la conveniencia de un modelo tipo CHM para

