

**LA RELACIÓN ACTUAL ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y
EL DERECHO INTERNO. EL IMPACTO NORMATIVO EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO DE LA “CONVENCIÓN
SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES”**

**THE CURRENT RELATIONSHIP BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND
DOMESTIC LAW. THE REGULATORY IMPACT ON THE COLOMBIAN LEGAL
SYSTEM OF THE “CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN
ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA”**

Por: Andrea Yepes González¹

Resumen

En este artículo se estudia la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), Convención que busca evitar que el comercio desmedido de las diferentes especies de fauna y flora afecte la biodiversidad que necesitamos los seres humanos para sobrevivir. Tiene como propósito identificar los objetivos y estructura de la CITES y determinar si ha tenido o no impacto normativo en el ordenamiento jurídico colombiano, así como un breve estudio de la relación que existe entre el Derecho internacional y el Derecho interno.

Palabras claves: CITES, fuentes, biodiversidad, arreglos institucionales, medio ambiente.

Abstract

This article examines the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Convention which seeks to avoid the fact that the uncontrolled trade on species of fauna and flora affects the biodiversity that human beings need to survive. Its main purpose is to identify the objectives and structure of CITES and to determine whether or not the Convention has had a normative impact on the Colombian legal system, as well as a brief study of the relationship between international law and domestic law.

Key Words: CITES, sources, biodiversity, institutional arrangements, environment.

¹ Estudiante de Derecho, Universidad EAFIT, ayepesg@eafit.edu.co

CONTENIDO

Introducción	3
1. Relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno	5
1.1. Acogida de las normas internacionales en el ordenamiento interno	6
1.2. Fuentes de Derecho internacional ambiental, su estructura e imposición de normas sobre los ordenamientos internos	11
2. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, su estructura y su aplicación en Colombia	21
2.1. Objetivos de la CITES, su estructura y órganos encargados de ejecutar la Convención	22
2.2. Autoridades Administrativas y Autoridades Científicas encargadas de darle cumplimiento a la CITES y el impacto normativo de la Convención en Colombia	28
Conclusiones	36

Introducción

El Derecho internacional mantiene una estrecha relación con el Derecho interno de cada Estado. Esto se evidencia a través del hecho de que es necesario que cada Estado miembro de la comunidad internacional respete los compromisos adquiridos mediante cualquiera de las fuentes de Derecho internacional, y dicho cumplimiento se materializa en gran parte por medio del Derecho interno.

El Derecho internacional ambiental toma importancia en los últimos 40 años debido a los problemas medioambientales a los que se enfrenta el mundo actualmente, este cuenta con numerosas fuentes de derechos y obligaciones, de las cuales emana la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, en adelante CITES, sobre la cual se centrará el presente artículo. Esta fue creada con el fin de proteger a las especies de fauna y flora del comercio desmedido del cual han sido víctimas en los últimos años, con el fin de conservar la biodiversidad tan necesaria para la supervivencia del ser humano.

La Convención no tiene sentido a menos que influya en los ordenamientos internos de los Estados que son parte de esta. Para que las obligaciones que de ella emanan tengan un verdadero impacto en la conservación de la biodiversidad es necesario que los Estados que hacen parte de esta adapten su ordenamiento jurídico para que este sea adecuado a los fines de la Convención, expidiendo las normas pertinentes y creando las instituciones y procesos necesarios para tal fin.

Es por lo anterior que cobra importancia el análisis que se realiza en el presente texto, que tiene como fin determinar el impacto normativo que ha tenido la CITES en el ordenamiento jurídico colombiano. Es necesario advertir que el artículo se limita a estudiar las acciones que ha realizado el Estado colombiano para adaptar su ordenamiento jurídico a las obligaciones impuestas por la CITES. Escapa al contenido de este estudio el hecho de determinar si existe o no un verdadero cumplimiento de la Convención y de los procedimientos pertinentes por parte de las autoridades designadas, y por tanto tampoco se determina si ha disminuido o no la afectación a la biodiversidad que puede causar el comercio de las diversas especies de fauna y flora a partir del acogimiento de la CITES en Colombia.

Además tiene como fin explicar la relación que existe actualmente entre el Derecho internacional y el Derecho interno, la cual se ve reflejada en la manera en que los diferentes Estados acogen las normas internacionales. Esto cobra importancia ya que la esfera

internacional trata asuntos de gran relevancia para todos los individuos que hacen parte de los Estados, por lo cual es fundamental determinar la manera en que se relacionan estos dos ámbitos normativos.

Para cumplir con su objetivo el artículo se divide en dos secciones, en la primera se explica la manera en que se relacionan el Derecho internacional y el Derecho interno, y como los diferentes Estados acogen en su ordenamiento las normas internacionales, para luego centrarse en el Derecho internacional ambiental, sus fuentes y la estructura que se ha adoptado para lograr mayor cumplimiento de las normas que emanan de este. En la segunda sección centramos nuestra atención en la CITES, sus objetivos, estructura y la manera como impone obligaciones sobre los Estados, para más adelante centrarnos en el ordenamiento jurídico colombiano y la manera como este ha acogido las normas que emanan de la CITES.

1. Relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno

El Derecho internacional es una de las ramas en que se divide el Derecho, este se compone de múltiples sub ramas dentro de las cuales se tratan temas como el comercio mundial, los Derechos Humanos, el medio ambiente, entre otros. Busca regular la manera en que los Estados se relacionan entre sí, y las responsabilidades jurídicas que existen entre estos, por esta razón, el Derecho internacional mantiene una relación constante con el Derecho interno de cada Estado. A pesar de ser una de las ramas menos desarrolladas y estudiadas del Derecho, ha tenido una gran expansión durante los últimos años, “la expansión del derecho y la Organizaciones Internacionales es un desarrollo notable de los asuntos mundiales en los pasados 60 años. Un número creciente de ámbitos políticos son actualmente objeto de las instituciones legales intergubernamentales, y un número creciente de actores actualmente se encuentran cubiertos por estas instituciones”.²

Uno de los aspectos más importantes que debe tratarse sobre esta rama del Derecho, es la relación que sostiene con el Derecho interno de cada Estado, pues, es en conjunto con las instituciones domésticas que este puede funcionar y tener un verdadero efecto sobre las diferentes esferas en las que opera, así pues, es fundamental que existan mecanismos domésticos que faciliten y promuevan la aplicación del Derecho internacional de manera interna, y es de vital importancia que los actores de cada Estado tengan en cuenta los compromisos adquiridos con la comunidad internacional a la hora de expedir sus normas o de realizar cualquier actuación que pueda ir en contra de estos.

Uno de los objetivos del presente capítulo es explorar la manera en que esta relación entre Derecho internacional y Derecho interno se ha desarrollado y cómo ha ido evolucionando con el paso de los años y determinar si en realidad los actores estatales han tomado consciencia de la importancia que reviste el cumplimiento por parte de los ordenamientos internos de los compromisos internacionales adquiridos por cada Estado.

Particularmente se analiza la manera en que se ha estructurado la rama dedicada al Derecho internacional ambiental, las fuentes de las cuales emanan sus normas, la forma en que se

² Ian Hurd, “Three models of the international rule of law”, *Eidos*, (jul-dic 2015, núm. 23), p. 38, [en línea], disponible en: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/ehost/detail/detail?sid=1b81d39d-612c-4c17-8cea-5d2938021a4e%40sessionmgr110&vid=0&hid=116&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=108525822&db=a9h>, consulta: 8 de noviembre de 2015. (T del A).

imponen normas dentro de esta y en qué grado estas son tomadas en cuenta dentro de los ordenamientos jurídicos internos, específicamente en Colombia; esto teniendo presente que los asuntos ambientales revisten gran importancia para la comunidad internacional actualmente.

1.1. Acogida de las normas internacionales en el ordenamiento interno

Es importante determinar qué tanto los Estados acogen el Derecho internacional pues, en el ámbito de este último se encuentran sumergidas muchas temáticas que son de vital importancia en la actualidad. En primer lugar, el Derecho internacional puede definirse como aquel que “regula la coexistencia de los Estados así como su mutua cooperación y protege ciertos intereses de la comunidad internacional en su conjunto”,³ en esta definición encontramos tres componentes esenciales del Derecho internacional, la soberanía, la cooperación y la solidaridad.

El Derecho internacional es una manera de controlar en cierto grado lo que se hace dentro de un Estado sin ir en contra de su soberanía, “los Estados son libres de adquirir obligaciones legales si lo consideran conveniente pero una vez que lo hacen están obligados a cumplirlas”,⁴ lo anterior quiere decir que cada Estado tiene la potestad de decidir si se adhiere a un tratado, a una organización, o de cualquier otra manera adquiere una obligación emanada del Derecho internacional, pero una vez el Estado decidió adquirir dicha obligación, está vinculado por esta y está obligado a cumplirla y a tomar las medidas que sean necesarias dentro de su ordenamiento interno para que esté en consonancia con dicha obligación, lo anterior es así pues es imperativo para el Derecho internacional el hecho de respetar la soberanía de cada Estado.

Lo anterior es fundamental para que el sistema internacional funcione y se basa en los principios de *pacta sunt servanda*⁵ y de la buena fe, estos se incorporan en la mayoría de los tratados como maneras de expresar la obligación que tienen los Estados de cumplir con los compromisos que han adquirido en virtud de los diversos instrumentos del Derecho internacional.

El hecho que un Estado cumpla por lo general con sus compromisos internacionales es visto como un comportamiento apropiado, mientras que un Estado que constantemente viola dichos compromisos es considerado por la comunidad internacional como un Estado peligroso. Lo anterior ocurre porque la conservación del orden internacional, el avance de la globalización e

³ Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez, Paz Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 1998, p. 81-82.

⁴ I. Hurd, *Op. cit.*, p.39. (T del A)

⁵ Los acuerdos o pactos que haya entre dos o más partes deben ser cumplidos.

incluso el progreso de la civilización dependen en gran medida del acogimiento y cumplimiento que los Estados le den a los diversos compromisos internacionales adquiridos.

La mencionada dependencia del orden internacional sobre el cumplimiento de las normas se da porque estas últimas son una manera de neutralizar el poder de los Estados y evitar acciones discrecionales que pueden afectar a otros miembros de la comunidad internacional; el Derecho internacional contiene una serie de límites que son aceptados por cada Estado y que buscan asegurar que las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional estén guiadas por ciertos principios y normas con el fin de que se presenten el menor número de conflictos posibles y que las relaciones internacionales en lugar de incentivar el conflicto incentiven el desarrollo y el avance de la civilización.

Estas normas pueden dividirse principalmente entre las normas de *hard law* y las de *soft law*. “El término *hard law* en este caso se refiere a las obligaciones legalmente vinculantes que son precisas y que delegan autoridad para interpretar y aplicar la ley”,⁶ mientras que el término *soft law* se refiere a ciertos actos que a pesar de no tener efectos jurídicos vinculantes gozan de cierta eficacia jurídica que deriva de la influencia que tienen por su capacidad de persuasión sobre los diferentes actores de la comunidad internacional.

Sin embargo la división de las diversas normas en estas dos categorías no es una cuestión absoluta, pues existen tres criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la *vinculatoriedad* de estas, estos son “el grado en que las normas son obligatorias, la precisión de esas normas y la delegación de algunas funciones de interpretación, monitoreo e implementación a un tercero [...] cada una de estas dimensiones puede variar de alto a bajo, y cada una puede variar independientemente de las demás”.⁷ Por tanto una norma puede considerarse *soft law* pero debe tenerse en cuenta que puede tener diferentes grados de obligatoriedad, precisión y delegación.

Otra cuestión igualmente importante es la determinación de cuándo se presenta incumplimiento de una norma internacional por parte de un Estado. Anteriormente se determinó la importancia del respeto de la soberanía estatal por parte del Derecho internacional, esto, además de la consecuencia enunciada anteriormente según la cual cada Estado es el que decide si se adhiere o no a determinada norma, tiene otra consecuencia y es el hecho de que cada Estado hace sus

⁶ Charlotte Ku, Paul F. Diehl, *International law classic and contemporary readings*, 3ª ed., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2009, p.21. (T del A)

⁷ Judith L. Goldstein *et al.*, *Legalization and World Politics*, Cambridge, The MIT Press, 2001, p.3, 4. (T del A)

propias reservas e interpretaciones de las obligaciones que contrae y de la manera como las aplica. Lo anterior hace que sea difícil establecer un criterio universal sobre el cual se determine el cumplimiento o incumplimiento de una obligación internacional, por el contrario es necesario que se determine caso por caso, teniendo en cuenta el Estado del que se trata, la obligación y las circunstancias pertinentes.

A pesar que la cuestión de la aplicación del Derecho internacional en el Derecho interno debe mirarse para ciertos fines de manera individual para cada Estado, es posible identificar una tendencia hacia la aplicación del Derecho internacional dentro de los ordenamientos jurídicos cada vez mayor, “es innegable que el derecho internacional se está aplicando hoy en Tribunales con mayor frecuencia que en el pasado. Y al hacerlo rara vez cuestionan la explicación teórica de su recurso al derecho internacional”.⁸

Es posible afirmar que la mayoría de Estados hoy en día hacen esfuerzos para que su ordenamiento esté de acuerdo con el orden internacional, lo hacen teniendo en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones internacionales es una cuestión recíproca, que beneficia a todos los Estados que hacen parte de la comunidad internacional, de esta manera encontramos que “la internacionalización, en términos generales, ha incrementado a través del tiempo, con más constituciones incorporando tratados específicos, proporcionando superioridad de los tratados sobre la legislación doméstica, y haciendo la costumbre aplicable directamente, aun cuando el alcance del derecho consuetudinario se ha expandido dramáticamente”.⁹

Esta creciente aplicación del Derecho internacional en los ordenamientos internos se ve reflejada en el hecho que “el rango de acuerdos internacionales ha crecido rápidamente en los últimos 40 años con el desarrollo de reglas que regulan el comportamiento económico, social, ambiental las comunicaciones y los Derechos Humanos”.¹⁰ Además se refleja en las numerosas Organizaciones Internacionales que han surgido y en el crecimiento y desarrollo de órganos de solución de disputas con carácter vinculante.

Otra cuestión importante para determinar la relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno y la manera como el primero se integra al segundo tiene que ver con la manera

⁸ G. Ferreira, A. Ferreira-Snyman, “The incorporation of public international law into municipal law and regional law against the background of the dichotomy between monism and dualism”, *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2014, Vol. 14, núm. 4, p1471, [en línea], disponible en: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/ehost/detail/detail?sid=5655bf06-e9d9-49e9-bb3c-97d4f73aa26d%40sessionmgr115&vid=0&hid=116&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc210ZT1laG9zdC1saXZl#AN=100033585&db=a9h>, consulta: 7 de noviembre de 2015. (T del A)

⁹ *Ibid.*, p. 1476. (T del A)

¹⁰ C. Ku, P. Diehl, *Op. Cit.*, p. 143. (T del A)

en que cada Estado ve la relación entre estos. Desde una perspectiva clásica del derecho existen dos corrientes, la monista y la dualista; quienes se adscriben a la primera consideran que el Derecho internacional y el Derecho interno son un solo sistema jurídico y por tanto creen que el Derecho internacional se puede aplicar directamente sin necesidad de que se incorpore al Derecho interno. Quienes se adscriben a la segunda consideran que son dos sistemas jurídicos separados y por tanto creen que el Derecho internacional tiene que incorporarse al Derecho interno para poder ser aplicado. Visto desde otra óptica

“los Derechos estatales conciben la recepción de los tratados básicamente de dos formas: previa transformación mediante un acto formal de producción normativa interna (ley, decreto)-régimen de recepción especial- o mediante su incorporación inmediata desde que el tratado es internacionalmente obligatorio, exigiendo eventualmente el acto material de su publicación oficial –régimen de recepción automática”.¹¹

Por lo general, quienes se adscriben a la posición dualista o de recepción especial son aquellos Estados de corte proteccionista, que consideran que aceptar la posición monista o de recepción automática iría en contra de su soberanía al estarse sujetando al Derecho internacional de manera tan directa, sin necesidad de incorporarlo a su sistema jurídico por medio de un instrumento interno.

Si centramos la atención en Colombia, encontramos que este ha adoptado un monismo moderado, tal como lo expresa la Corte Constitucional

“La Constitución de 1991 modificó por completo las relaciones entre el derecho internacional y el interno, adoptando un modelo de monismo moderado [...] consiste en admitir que los tratados internacionales deberán ser sometidos a la respectiva aprobación congresional (sic) y control de constitucionalidad, pero que una vez ratificados, entrados en vigencia en el orden internacional y publicados en el Diario Oficial (Ley 7ª de 1944), la norma internacional resulta invocable (sic) ante los jueces y administración pública, sin que se precise reproducir su texto en una ley ordinaria, es decir, no se requiere una nueva ley para convertirse en derecho interno”.¹²

Lo anterior requiere ser matizado pues es necesario tener en cuenta que según la Corte en algunos casos se hace necesario expedir una ley ordinaria para poder ejecutar los mandatos de

¹¹ Antonio Remiro Brotóns, *et al.*, *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 356-357.

¹² Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 2009.

la norma internacional dentro del Estado, especialmente cuando se trata de normas que requieren ser clarificadas para poder ser aplicadas en el ordenamiento interno.

Además, es importante tener en cuenta que el ordenamiento jurídico colombiano consagra el concepto de bloque de constitucionalidad; este es el conjunto de normas que tienen rango constitucional y al hecho que “una constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales, o al menos *supralegales*, pueden ser más numerosas que aquellas que pueden encontrarse en el articulado de la constitución escrita”.¹³ La Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en numerosas ocasiones al respecto, estableciendo que existen dos tipos de bloque, el bloque en *strictu sensu*, conformado por los principios y normas de valor constitucional, y el bloque en *lato sensu*, conformado por todas las normas, de diversa jerarquía que obran como parámetro para realizar el control de constitucionalidad de la legislación.

Después de analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, a pesar que ha sido una tarea difícil y llena de ambigüedades y contradicciones, es posible concluir que hoy en día

“hacen parte del bloque en sentido estricto (i) el Preámbulo, (ii) el articulado constitucional, (iii) los tratados de límites ratificados por Colombia, (iv) los tratados de derecho humanitario, (v) los tratados ratificados por Colombia que reconocen derechos intangibles, (vi) los artículos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta, y (vi) la doctrina elaborada por los tribunales internacionales en relación con esas normas internacionales. Como es obvio, esta lista genérica incluye específicamente los convenios de la OIT y la doctrina elaborada por los órganos de control de esa organización internacional. Y de otro lado, para integrar el bloque en sentido lato, habría que agregar a las anteriores pautas normativas (i) las leyes estatutarias y (ii) las leyes orgánicas, en lo pertinente”.¹⁴

Como se evidencia, desde de una perspectiva clásica del derecho, es posible afirmar que Colombia adopta un modelo monista moderado de recepción de las normas internacionales y además consagra la posibilidad de que estas tengan rango constitucional y prevalezcan entonces sobre las normas internas que tengan inferior jerarquía, esto muestra la importancia que se le da a la relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno en nuestro ordenamiento y además la gran influencia que pueden tener las normas de Derecho internacional dentro de este.

¹³ Rodrigo Uprimny, “El Bloque de Constitucionalidad en Colombia, Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal”, p: 2.

¹⁴ *Ibid.* p: 34.

De lo anterior entendemos que, si actualmente se mira el panorama de manera general es posible concluir que los Estados han tomado consciencia de la importancia que reviste el cumplimiento y la aplicación de las normas internacionales en el ordenamiento interno, ya sea que, desde una perspectiva clásica del derecho, se adscriban a la corriente monista o dualista de igual manera existen métodos para incorporar dichas normas dentro de los sistemas jurídicos domésticos, esto posiblemente como consecuencia del aumento que se ha dado a nivel internacional de las normas con carácter vinculante, las Organizaciones Internacionales y los órganos de solución de conflictos, es decir, el aumento que se ha dado de las fuentes internacionales especialmente de aquellas que tienen la característica de ser *hard law*. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el grado de cumplimiento de las normas internacionales depende en gran medida del Estado en cuestión y de la norma de la que se trate, ya que algunas cuentan con mecanismos jurídicos con mayor coerción y por tanto se aplican con mayor facilidad dentro de los Estados mientras que otras no cuentan con mecanismos realmente establecidos y desarrollados para determinar el cumplimiento de los Estados de las normas específicas.

Este artículo, en adelante centrará la atención en el Derecho internacional ambiental, al ser una de las ramas más novedosas a nivel teórico y práctico tanto dentro de los Estados como a nivel internacional, por lo cual se hace necesario analizar la manera en que esta está constituida, sus instituciones y la manera en que sus normas se imponen e implementan en los ordenamientos jurídicos internos, especialmente el colombiano.

1.2. Fuentes de Derecho internacional ambiental, su estructura e imposición de normas sobre los ordenamientos internos

El Derecho internacional ambiental es “un compendio de declaraciones, tratados y normas — vinculantes y voluntarias— que se han desarrollado a la par del conocimiento científico y la toma de conciencia del estado actual de nuestro planeta natural”.¹⁵ Es posible afirmar que su historia se divide en tres etapas, la primera es la que se dio antes de la Conferencia de Estocolmo, la segunda es la que se da a partir de la Declaración de Estocolmo en 1972 y la tercera se da a partir de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro en 1992.

¹⁵ Florencia Ortúzar, “El Derecho Internacional Ambiental, Historia e Hitos”, *AIDA Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente*, [en línea], disponible en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>, consulta: 14 de diciembre de 2015.

Durante la primera etapa (esto es antes de los años 60) no existía una verdadera conciencia ambiental y por tanto no existía una regulación a nivel internacional sobre temas ambientales, simplemente existían iniciativas aisladas, una de ellas fue la Convención de Londres de 1900 que nunca entró en vigor pues no reunió el número de firmas necesarias, 33 años después se firmó el Convenio de Londres el cual buscaba, al igual que la Convención fallida, proteger la vida silvestre en África. La verdadera conciencia a nivel internacional sobre el tema ambiental se desarrolló en los años 60 cuando los diversos actores de la comunidad internacional comenzaron a darse cuenta de las amenazas a las que se enfrentaba el medio ambiente, uno de los hitos que marcaron esta época fue la publicación del libro *Primavera silenciosa*¹⁶ de Rachel Carson, una bióloga estadounidense, que muestra los efectos de los plaguicidas sobre el entorno y el peligro que estos representan para el ser humano.

La segunda etapa se da con la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de la cual surge la Declaración de Estocolmo en 1972, en esta se reconoce el derecho a un entorno sano y se tienen en cuenta temas como la contaminación, el uso de los recursos hídricos, la deforestación, el cambio climático, los vertidos peligrosos y la disminución de la biodiversidad entre otros. El Principio 21 es uno de los más importantes de la Declaración pues establece “la responsabilidad de los Estados de garantizar que las actividades bajo su jurisdicción no causen daños al medio ambiente de otros Estados”,¹⁷ además esta estableció el principio de la cooperación, en el cual se reconoce que para enfrentar los desafíos que plantea el ecosistema global es necesario que los diferentes Estados unan fuerzas. Así mismo se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, órgano encargado de velar por los asuntos ambientales a nivel global.

Después de esta Declaración se empezaron a ver cambios a nivel de las legislaciones locales, en algunos Estados se crearon autoridades encargadas de velar por el medio ambiente y se promulgaron normas con este mismo fin. En 1983 se creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo encargada de la relación entre el medio ambiente y desarrollo, fruto de la cual surgió el concepto de desarrollo sostenible. Por último en 1987 se firmó el Protocolo de Montreal, diseñado para proteger la capa de ozono, este cobra importancia pues se puede tomar como ejemplo de lo beneficiosa que puede llegar a ser la cooperación entre los diferentes Estados para la protección del medio ambiente.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

La tercera y última etapa se da a partir de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, en la cual se buscaba crear nuevos niveles de cooperación entre los diferentes actores de la comunidad internacional, durante esta conferencia se presentaron tres instrumentos, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración de Rio, en esta última se reafirmó la Declaración de Estocolmo y se promulgó la Agenda 21, durante esta el principal tema fue el desarrollo sostenible.

A partir de la Declaración de Rio el tema medioambiental ha tomado más importancia a nivel global, materializándose en la inclusión de la protección del medio ambiente en los diversos tratados económicos; además de la firma de diversos tratados con el fin exclusivo de proteger el medio ambiente y de lograr un desarrollo sostenible a nivel global.

Es importante resaltar la importancia que ha venido tomando esta rama del Derecho proveniente de las circunstancias en que vivimos actualmente,

“es ampliamente reconocido que el planeta enfrenta un diverso y creciente margen de desafíos ambientales que solo pueden ser abordados a través de la cooperación internacional. La lluvia acida, la disminución del ozono, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los desechos y productos tóxicos y peligrosos, la polución de ríos y pérdida de recursos de agua dulce son algunos de los asuntos sobre los que el derecho internacional está llamado a actuar”.¹⁸

Todas estas circunstancias condujeron a que los diversos Estados reconocieran la necesidad de actuar de forma conjunta para solucionar los problemas ambientales a los que se enfrenta el planeta actualmente.

Es posible afirmar que las prioridades ambientales para la comunidad internacional, se dividen en dos categorías, en la primera se identifican prioridades para la protección y conservación de recursos ambientales, dentro de esta se encuentra la protección de la atmósfera, de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, entre otros. En la segunda categoría se identifican actividades de innovación tecnológica e industrial que se consideran especialmente dañinas para el medio ambiente y por tanto requieren regulación especial, dentro de esta se encuentra la biotecnología, el manejo de desechos tóxicos, las prácticas agrícolas, entre otros.

Después de realizar un breve recorrido por la historia del Derecho internacional del medio ambiente, la importancia que cobra en la actualidad y los asuntos que requieren un trato

¹⁸ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2º ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 3 (T del A)

prioritario, se hace necesario examinar las instituciones por medio de las cuales se busca la mencionada cooperación internacional. Además se debe examinar la imposición de normas y estándares que sean aplicables a los diferentes Estados con el fin de lograr un equilibrio entre el desarrollo industrial y tecnológico y la protección y conservación del medio ambiente.

Según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia las fuentes de Derecho internacional son los tratados, la costumbre internacional los principios generales del Derecho y las fuentes subsidiarias donde se incluyen las decisiones de Cortes y Tribunales y la doctrina. Teniendo en cuenta todas las fuentes mencionadas por la Corte y tomando también en cuenta las normas de *soft law* encontramos que existe un amplio panorama de regulación en materia de Derecho internacional ambiental.

Una cuestión importante a señalar es el hecho que no existe en la actualidad una autoridad centralizada que se encargue de los asuntos ambientales, de proferir normas y de asegurar que los Estados y los demás actores de la comunidad internacional cumplan con el amplio esquema de regulación sobre el tema. Esto trae como consecuencia una gran desigualdad entre las obligaciones que tiene cada Estado y cada miembro de la comunidad internacional, pues al no existir una autoridad central, las normas que se han adoptado han formado un sistema complejo de relaciones bilaterales y multilaterales, no existe un estándar al que estén sujetos todos los miembros de la comunidad internacional, de esta manera “las reglas aplicables a cualquier Estado dependerán de los tratados de los cuales este es parte, y los actos de Organizaciones Internacionales y la costumbre entre otras reglas que lo vinculan. Existen disparidades entre países y grupos de países, regiones y sub-regiones y dentro de las regiones y sub-regiones”.¹⁹

Lo anterior influye de igual manera en el grado de cumplimiento que se le da a las normas de Derecho ambiental internacional, pues esta rama no cuenta con un órgano encargado de hacer cumplir las obligaciones que adquieren los Estados, ni con métodos de resolución de conflictos entre los miembros de la comunidad internacional, como si lo tienen otras ramas del Derecho. Como ejemplo puede tomarse el Derecho internacional comercial, el cual cuenta con una autoridad centralizada, a saber la Organización Mundial del Comercio (OMC en adelante) dentro de la cual está constituido un Órgano de Solución de Diferencias con la capacidad de imponer sanciones a los Estados, y con los mecanismos necesarios a su disposición para hacer que estos cumplan con las obligaciones y compromisos adquiridos en virtud de las normas internacionales sobre comercio.

¹⁹ *Ibid.*, p. 124 (T del A)

La principal fuente de derechos, obligaciones y compromisos en materia ambiental son los tratados o acuerdos, “la inexistencia de un poder legislativo institucionalizado en la Comunidad internacional ha conferido al Tratado internacional una importancia primordial como medio de creación y de codificación tanto de las normas internacionales no escritas como de las que adolecen de falta de precisión por encontrarse dispersas en varios Tratados”.²⁰ Estos son definidos en el artículo 2 a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

Dentro del amplio número de tratados que existen en materia ambiental es posible identificar algunos que revisten mayor importancia y que se consideran como tratados de los cuales emanan normas que imponen derechos y obligaciones a los Estados que hacen parte de estos. Dicha importancia depende del asunto que incumbe al tratado, el número de Estados que participan en su negociación, y el rango de aplicación que tenga, entre otras características, dentro de este tipo de tratados se encuentra la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Protocolo de Montreal, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (en adelante CITES), entre otros tantos. Es importante resaltar que el número de tratados sobre Derecho ambiental ha incrementado en gran escala a lo largo de los últimos años, lo que muestra la importancia que ha tomado el asunto a nivel global y la importancia de esta fuente dentro del Derecho internacional ambiental.

Como se mencionó los tratados son la principal fuente de derechos y obligaciones en el Derecho internacional ambiental; sin embargo, existen otras fuentes que pueden establecer de igual manera derechos y obligaciones para los miembros de la comunidad internacional en materia ambiental. Una de estas fuentes es la costumbre internacional, esta puede crear obligaciones para los diferentes Estados, siempre y cuando estos no hayan objetado persistentemente la práctica de la que se trata; sin embargo, su principal utilidad se da cuando está acompañada de una norma convencional, ya que puede establecer y desarrollar el contenido de esta, sus efectos reales y como se debe actuar en caso de incumplimiento de la mencionada norma.

²⁰ Manuel Díez de Velasco Vallejo, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª edición, Madrid, Tecnos, 2005, p. 153.

Específicamente en materia ambiental, numerosas normas consideradas como costumbre “han llegado a hacer parte de tratados internacionales con verdadera fuerza vinculante”.²¹

Otra fuente de Derecho internacional ambiental son los principios generales del Derecho, que pueden ser aplicados por los Tribunales y Cortes con el fin de resolver una controversia. En materia ambiental principalmente se utilizan dos principios, el de la buena fe en el ejercicio de los derechos y la prohibición a los Estados de abusar de los derechos que tiene. Acerca del principio de la buena fe se pronunció la Corte Internacional de Justicia, asegurando que

“uno de los principios básicos que gobierna la creación y ejecución de las obligaciones legales, cualquiera sea su fuente, es el principio de la buena fe. La confianza es inherente en la cooperación internacional, en particular en una era en la que esta cooperación se está tornando esencial en muchos campos. Al igual que la norma de *pacta sunt servanda* en la ley de los tratados está basada en la buena fe, también lo está una obligación internacional asumida en una declaración unilateral. Así los Estados interesados pueden tener conocimiento de una declaración unilateral y poner su confianza en ella, y tienen derecho a que la obligación se respete”.²²

Además de las fuentes anteriormente mencionadas, la Corte Internacional de Justicia menciona otras fuentes subsidiarias, con esto se refiere principalmente a las decisiones de Cortes y Tribunales y a la doctrina. A medida que las diferentes Cortes y Tribunales, tanto internacionales como domésticas han empezado a tratar asuntos ambientales que se desprenden de los conflictos generados por el incumplimiento de normas consagradas en las demás fuentes de Derecho internacional ambiental, han empezado a interpretar y a darle sentido a determinadas normas y por tanto han contribuido en gran medida al desarrollo del Derecho internacional ambiental. Por el contrario la doctrina ha jugado un papel más pasivo dentro del desarrollo de las normas de esta rama del Derecho, sin embargo se han hecho ciertas contribuciones en determinados temas que han contribuido en cierta medida al desarrollo de la rama.

De lo anterior es posible concluir que, a pesar que el Derecho internacional ambiental es una de las ramas más novedosas del Derecho, actualmente cuenta con unas fuentes establecidas de las cuales emanan numerosos derechos y obligaciones, lo anterior se debe a la importancia que

²¹ Diego Uribe Vargas, Fabián Augusto Cárdenas, *Derecho Internacional Ambiental*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 147.

²² Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 268 (T del A)

ha cobrado la protección del medio ambiente en los últimos años y al esfuerzo de los diversos actores de la comunidad internacional para regular las situaciones que podrían afectarlo.

Aun cuando se han hecho tantos adelantos en materia de regulación en el Derecho internacional ambiental, es evidente la necesidad de crear una autoridad central que se encargue de los asuntos ambientales con el fin de unificar los estándares internacionales en la materia y evitar que haya conflictos entre las normas por la manera en que se adoptan, ya que al no existir un ente centralizado, no hay coherencia en las obligaciones que tiene un Estado respecto de otro, ya que existe “una enorme variedad de instituciones que involucran muchos actores diferentes y escalas geográficas [...] existen cientos (si no miles) de instituciones a nivel global, nacional y local”²³ que tratan el asunto del medio ambiente. Además es necesario que haya un órgano específico que se encargue de la solución de los conflictos que se deriven del incumplimiento de normas y compromisos adquiridos en materia ambiental, con el fin de tener una jurisprudencia unificada sobre el tema y brindar una mayor seguridad jurídica a los miembros de la comunidad internacional que tienen algún interés en el tema.

Dada la importancia de los tratados o acuerdos internacionales dentro del Derecho internacional ambiental; se hace necesario desarrollar más a fondo su estructura y la manera en que se imponen obligaciones a los ordenamientos internos por medio de estos. Anteriormente se mencionó que no existía una autoridad central que regulara el Derecho internacional ambiental, sin embargo, existe una práctica que ha ido en aumento en los últimos años

“Desde principios de los 70 se han concluido un número considerable de acuerdos multilaterales en el campo ambiental que establecen un patrón común de arreglos institucionales. El propósito de estos arreglos es desarrollar el contenido normativo del régimen regulatorio establecido en cada acuerdo y supervisar la implementación y cumplimiento del régimen por parte de los Estados”.²⁴

Estos arreglos institucionales buscan darle más coherencia al sistema y tener una entidad que controle el cumplimiento de los Estados parte de un tratado de las obligaciones que emanan de este, sin embargo dichos arreglos no tienen la misma estructura que una Organización Internacional, sino que tienen un carácter ad hoc. Generalmente tienen una conferencia o reunión de las partes (en adelante COP por sus siglas en inglés) la cual tiene poderes de decisión,

²³ Terence C. Halliday, Gregory Shaffer, *Transnational Legal Orders*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015, p. 287. (T del A)

²⁴ Robin R. Churchill, Geir Ulfstein, “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in international Law”, en: *The American Journal of International Law*, (vol.94, núm. 4, octubre de 2000), p.623. (T del A)

una secretaría y uno o varios cuerpos subsidiarios. Dentro de los tratados que establecen estos arreglos institucionales se encuentran la Convención de Londres, la Convención de Viena, el Protocolo de Montreal y la CITES, entre otros.

Dentro de su estructura, se encuentra como órgano principal la COP, este es un órgano en el cual están representados todos los Estados que son parte del tratado, no tiene una sede permanente, sino que se reúne en diferentes lugares del mundo normalmente una vez al año. La COP tiene diferentes funciones dentro los arreglos institucionales, en primer lugar puede decidir sobre asuntos internos, en segundo lugar “contribuye al desarrollo de nuevas obligaciones sustantivas de las partes al enmendar el acuerdo Multilateral o adoptando nuevos protocolos”²⁵ y en tercer lugar supervisa el cumplimiento que le dan las partes a las normas emanadas del acuerdo y las consecuencias del no cumplimiento de estas, por último la COP puede adoptar arreglos con Organizaciones Internacionales o con otros Estados.

Además de la COP existe también la Secretaría, es posible que en el tratado se designe una Secretaría permanente, o que se establezca una provisional para que sea la COP quien tome la decisión final, sin embargo generalmente se hace uso de las Secretarías de las Organizaciones Internacionales existentes. Su principal función es la de proveer servicios para la implementación del acuerdo a la COP, a los cuerpos subsidiarios y a los Estados parte. Por último, dentro de la estructura de los arreglos institucionales se encuentran los Cuerpos Subsidiarios, que pueden ser de tres tipos, el primero tiene un carácter consultivo, el segundo provee asistencia financiera y la transferencia de tecnología y el tercero es responsable de la implementación y cumplimiento del acuerdo, además es posible que se establezcan cuerpos subsidiarios con fines diferentes a los mencionados.

La importancia de estos arreglos institucionales se refleja en la afirmación de que

“el éxito inherente a cualquier esfuerzo de conservación basado en los tratados es una función con tres variables principales, a saber (i) el rango, rigor y corrección de las provisiones sustantivas de los instrumentos legales en cuestión; (ii) la efectividad de la maquinaria para la implementación y ejecución; y (iii) el nivel de participación de los Estados, y, en efecto, otros actores clave”.²⁶

²⁵ *Ibid.*, p.626. (T del A)

²⁶ Michael Bowman, “Beyond the “Keystone” COPs: The Ecology of Institutional Governance in Conservation Treaty Regime”, *International Community Law Review*, 2013, vol. 15, núm. 1, p.6, [en línea], disponible en: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/ehost/detail/detail?vid=2&sid=8e598ee3-3393-4f3b-a498-fbd472e69fdd%40sessionmgr114&hid=116&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=86953961&db=a9h>, consulta: 17 de noviembre de 2015. (T del A), subraya de la autora.

Para lograr los fines de conservación del medio ambiente que están implícitos dentro de las fuentes de Derecho internacional ambiental, es fundamental la existencia de un órgano que se encargue no solo de determinar la manera en que los derechos y obligaciones emanadas de estas deben ser llevados a cabo, sino que también tenga la capacidad de imponer a los Estados la obligación de cumplir con estas, so pena de hacerse acreedor a una sanción impuesta por el mismo.

Estos arreglos imponen normas sobre los ordenamientos internos de diferentes maneras, una de ellas es a través de la capacidad que tienen las COP de hacer enmiendas a los anexos de los acuerdos, ya que a través de una enmienda de esta categoría, se puede afectar de manera sustantiva las obligaciones que tienen las partes del tratado. Además dichas enmiendas son vinculantes para todas las partes, a menos que sean objetadas dentro de un determinado periodo de tiempo. Igualmente las COP pueden estar autorizadas en una provisión del acuerdo para crear nuevas reglas relativas a algún tema relevante, reglas que son vinculantes para las partes del tratado; de igual manera pueden estar autorizadas para adoptar medidas que se relacionan con la implementación de las partes de una obligación sustantiva, estas medidas aunque no son estrictamente actos con fuerza de normas tienen cierto contenido normativo. Además de las facultades descritas anteriormente, por lo general en los acuerdos se le da a la COP la capacidad de tomar cualquier acción adicional que se requiera para alcanzar el propósito del acuerdo, esta es una cláusula general, que puede generar controversia por tener un amplio rango de aplicación.

De igual manera, dentro de cada Estado que se hace parte de un tratado internacional del medio ambiente, deben existir entidades encargadas de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de este, y que sean las responsables de rendir cuentas a los órganos internacionales encargados de verificar el acogimiento de las normas consagradas en el tratado específico. De esta manera, debe haber siempre cooperación entre las COP o demás órganos de los arreglos institucionales, y las entidades que se encargan del tema dentro de los Estados parte, esto con el fin de lograr que haya coherencia entre las obligaciones que adquiere un Estado a nivel internacional y las normas que se adoptan a nivel interno, con el fin de lograr la conservación del medio ambiente y a la misma vez un desarrollo sostenible dentro de los Estados.

Es posible concluir que, a pesar que en el área de Derecho internacional ambiental no existe una autoridad centralizada que se ocupe de darle coherencia al sistema y de hacer que los Estados cumplan con las obligaciones emanadas de las diferentes fuentes, sí existen los arreglos

institucionales, los cuales se crearon con el fin de solucionar dichos problemas, siendo una herramienta para lograr imponer las normas de Derecho internacional ambiental dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados parte, esto porque

“la falta de instituciones apropiadas hace muy difícil el desarrollo y la actualización y adaptación de los acuerdos a las circunstancias cambiantes, lo cual es necesario por dos razones fundamentales: primero, el conocimiento de los problemas ambientales presentes en los acuerdos está en constante expansión. Segundo, cuando se concluye un acuerdo, las partes pueden alcanzar un acuerdo limitado en cuanto a cómo enfrentar el problema ambiental específico; pero a través del tiempo puede emerger un consenso sobre la necesidad de tomar medidas más estrictas”.²⁷

Este tipo de arreglos le da cierta coherencia al sistema y a pesar de ser un fenómeno poco estudiado, es un gran avance para llegar a la creación de una organización centralizada que se encargue de los asuntos ambientales.

Con el fin de ahondar sobre el tema, se hace necesario delimitar el rango de estudio, por tanto en adelante el artículo se centrará en la CITES, uno de los Tratados que mayor importancia ha cobrado actualmente, pues día a día aumenta la necesidad de proteger la biodiversidad por medio de regulación internacional, ya que con el aumento del comercio a nivel mundial, se ha visto afectada, al haber un drástico aumento del comercio de los diferentes bienes y servicios, entre ellos la fauna y flora silvestre. Por tanto en la sección dos se estudiará la estructura de la CITES, sus objetivos principales y el impacto normativo que esta ha tenido en el ordenamiento jurídico colombiano.

²⁷ Robin Churchill, *Op. cit.*, p.628. (T del A).

2. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, su estructura y su aplicación en Colombia

En primer lugar es importante anotar que la CITES es “un acuerdo internacional concertado entre los gobiernos. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia”.²⁸ Esta entró en vigor el 1 de julio de 1975²⁹ y fue creada debido a la necesidad de proteger a las especies en peligro de extinción ante el aumento del comercio a nivel mundial; sin embargo, es en los últimos años donde se ha visto notablemente la necesidad de la cooperación entre los Estados en este tema, pues

“se estima que anualmente el comercio internacional de vida silvestre se eleva a miles de millones de dólares y afecta a cientos de millones de especímenes de animales y plantas. El comercio es muy diverso, desde los animales y plantas vivas hasta una vasta gama de productos de vida silvestre derivados de los mismos, como los productos alimentarios, los artículos de cuero de animales exóticos, los instrumentos musicales fabricados con madera, la madera, los artículos de recuerdo para los turistas y las medicinas”.³⁰

Debido a este elevado grado de comercio y de otros factores como la destrucción del hábitat de las diferentes especies, muchas de estas se han visto considerablemente reducidas en población, incluso hasta el punto de llegar al borde de la extinción.

Es por lo anterior que cobra importancia el análisis que se pretende hacer con el presente artículo, pues no basta con la expedición de una convención que tenga el fin de proteger a las especies en vía de extinción. Es necesario que los Estados que hacen parte de esta adecuen sus ordenamientos internos de manera que las normas consagradas en la Convención que tienen el fin de proteger a las diferentes especies sean cumplidas a cabalidad y de esta manera en realidad haya un impacto en la conservación de la biodiversidad.

A continuación se hace un análisis en primer lugar de los objetivos que tiene la CITES a nivel global y de la estructura por medio de la cual busca cumplir dichos objetivos, para luego compararla con los arreglos institucionales mencionados en el primer capítulo del presente

²⁸ CITES, “¿Qué es la CITES?”, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre*, [en línea], disponible en: <https://www.cites.org/esp/disc/what.php>, consulta: 27 de noviembre de 2015

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

artículo. En segundo lugar se analiza el ordenamiento colombiano y la manera en que este se ha adecuado a los compromisos adquiridos con la CITES.

2.1. Objetivos de la CITES, su estructura y órganos encargados de ejecutar la Convención

La CITES se crea con el objetivo principal de conservar la biodiversidad y evitar la extinción de las especies de fauna y flora que existen actualmente. Su creación responde a las circunstancias en las que vivimos, en primer lugar el aumento de la población humana ha causado la reducción o pérdida de los hábitats naturales de animales y plantas, además con el aumento del comercio a nivel global, se aumenta a su vez el comercio de las diferentes especies, situación que, de no ser controlada, podría llevar a una disminución drástica de determinada población e incluso a su extinción.

La conservación de la biodiversidad es un tema de gran importancia para la comunidad internacional, esto porque el ser humano depende enteramente de esta para su supervivencia pues muchos de los productos que utilizamos a diario provienen tanto de plantas como de animales. La CITES busca regular el comercio de las diferentes especies a nivel internacional, para evitar que este sea una amenaza para estas ya que

“gran parte de estos productos son consumidos en el país de origen, pero muchos otros son obtenidos o producidos en un lugar y luego comercializados hacia otras partes del mundo. En general, regiones como África, Asia, Centro y Suramérica, son fuentes importantes de ejemplares, productos y derivados de vida silvestre para otras regiones como Europa y Norteamérica”.³¹

Es por esto que se hace necesario algún tipo de regulación para evitar que el comercio se dé de manera tal que pueda afectar la supervivencia de los animales y plantas.

La relación entre el comercio y el medio ambiente es complicada pues “existen efectos físicos y económicos del comercio sobre el medio ambiente. Por ejemplo el libre comercio tiende a incrementar los niveles económicos, lo cual puede permitir una mayor protección ambiental, pero el comercio de ciertos productos como especies en vía de extinción o desperdicios peligrosos puede contribuir a los daños ambientales”.³² Existen posiciones encontradas entre

³¹ Jorge G. Álvarez Romero, Hesiquio Benítez Díaz y Adán Oliveras de Ita, “CITES: UN CONVENIO PARA PROTEGER LAS PLANTAS Y ANIMALES AMENAZADOS POR EL COMERCIO ILEGAL”, *Biodiversitas*, (julio 2003), [en línea], disponible en: www.ibiologia.unam.mx/pdf/directorio/c/cervantes/clases/.../cites.doc, consulta: 9 de diciembre de 2015.

³² Daniel Bethlehem *et al.*, *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Nueva York, Oxford University Press Inc., 2009, P. 508. (T del A)

aquellos que defienden como prioridad el medio ambiente y aquellos que consideran que la prioridad debe ser el comercio.

Sin embargo, es innegable que el comercio de ciertos bienes (por ejemplo animales y plantas) puede ser negativo para el medio ambiente, la falta de regulación del comercio internacional en este sentido y las presiones que se derivan del mundo globalizado en que vivimos actualmente, sumado a la disminución de los hábitats naturales de las especies, han causado una gran disminución de la biodiversidad tanto animal como vegetal. De ahí deriva la importancia de una Convención como la CITES, que imponga ciertos estándares al comercio internacional de especies tanto animales como vegetales para garantizar que el comercio se dé de tal manera que no afecte la mencionada biodiversidad. De igual manera es importante que a nivel doméstico se tomen medidas similares, pues no solo es el comercio internacional el que afecta la diversidad, sino también el comercio a nivel interno.

El cumplimiento de una Convención como la CITES cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que “se estima que el comercio internacional de flora y fauna silvestres produce miles de millones de dólares anualmente y está compuesto por cientos de miles de especímenes, entre organismos vivos, partes, productos y derivados. Este comercio rebasa las capacidades de los países y por lo tanto su regulación requiere la cooperación internacional para evitar que sea una amenaza para las especies silvestres”,³³ esto quiere decir que un instrumento como la CITES es necesario pues es vital que exista cooperación internacional entre los diversos Estados para lograr que realmente haya una conservación del medio ambiente y de la biodiversidad a nivel global.

De lo anterior podemos concluir que el principal objetivo de la CITES es regular el comercio internacional de especies animales y vegetales, imponiendo ciertas condiciones y medidas de control con el fin de promover la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad. Además que la importancia de esta radica en las condiciones actuales tanto del comercio como de la biodiversidad, en cuanto el comercio ha aumentado y esto, sumado a otros factores ha causado la disminución de la biodiversidad.

Para cumplir con este objetivo la CITES establece un marco jurídico internacional, imponiendo a los Estados parte la implementación de ciertos procedimientos que deben aplicarse a la hora de la comercialización de las especies que están incluidas en sus apéndices. Esta Convención

³³ [orge](#)Jorge Álvarez, *Op. Cit.*

no prohíbe el comercio internacional de dichas especies sino que lo regula, dependiendo del grado de amenaza de la especie específica, se toman medidas más o menos estrictas.

Las especies que se amparan en esta Convención se dividen en tres apéndices,

“en el Apéndice I se incluyen todas las especies en peligro de extinción. El comercio en especímenes de esas especies se autoriza solamente bajo circunstancias excepcionales, en el Apéndice II se incluyen especies que no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, pero cuyo comercio debe controlarse a fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia”,³⁴

En el Apéndice III se incluyen las especies que algunas de las partes quieren conservar y que tienen protección legal dentro de su jurisdicción y por tanto necesitan la cooperación de las demás partes para que el comercio internacional no afecte su población. Las especies que están incluidas en los Apéndices II y III pueden ser comercializadas, simplemente se imponen ciertas condiciones y medidas de control para evitar que se haga de una manera desmedida que amenace su supervivencia.

Dichas medidas se manifiestan en un sistema de permisos y certificados que solo se otorgan cuando se cumplen ciertas condiciones. Principalmente se debe asegurar que la operación comercial que se ejecutará con cierta especie no representa un riesgo o amenaza para esta analizando su situación poblacional.

Cuando se trata de un espécimen incluido en el Apéndice I “se requiere un permiso de importación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado de importación”,³⁵ el cual solo se expide si el espécimen no será utilizado con fines primordialmente comerciales y si la importación no será perjudicial para su supervivencia, si es un espécimen vivo la Autoridad Científica debe verificar que quien lo recibirá pueda albergarlo y cuidarlo adecuadamente. Además “se requiere un permiso de exportación o un certificado de reexportación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado de exportación o reexportación”,³⁶ este permiso solo puede expedirse si el espécimen fue legalmente obtenido, si la operación comercial no será perjudicial para la supervivencia de la especie y se ha expedido previamente un permiso de importación, y el certificado de reexportación solo puede expedirse si el espécimen se importó de acuerdo a la Convención y cuando sea un espécimen vivo si se ha expedido previamente un

³⁴ CITES, “¿Cómo funciona la CITES?”, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre*, [en línea], disponible en: <https://www.cites.org/esp/disc/how.php>, consulta: 9 de diciembre de 2015

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

permiso de importación. Cuando se trata de especímenes vivos se deben transportar de manera que se evite al máximo el riesgo de heridas, deterioro de su salud o maltrato.

Cuando se trata de un espécimen incluido en el Apéndice II “se requiere un permiso de exportación o un certificado de reexportación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado de exportación o reexportación”,³⁷ dicho permiso solo puede expedirse si el espécimen fue legalmente obtenido y si la exportación no será perjudicial para su supervivencia, y el certificado de reexportación solo puede expedirse si el espécimen fue importado de acuerdo con la Convención. Aplica la misma regla anterior cuando se trate de especímenes vivos en cuanto a su transporte. En este caso no se requiere un permiso de importación, excepto si esto se especifica en la legislación nacional del Estado del que se trate.

Cuando se trata de un espécimen incluido en el Apéndice III se requiere un permiso de exportación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado que haya incluido la especie en el apéndice, este permiso solo se expide si el espécimen se obtuvo legalmente y cuando se trata de especímenes vivos si se transportan de manera que se reduzca el riesgo de heridas, deterioro de su salud y maltrato. Cuando se exporte de cualquier otro Estado se requiere un certificado de origen expedido por la Autoridad Administrativa, y cuando se trate de reexportación se requiere un certificado de reexportación expedido por el Estado de reexportación.

De lo anterior entendemos que todas las especies incluidas en los apéndices requieren algún tipo de certificado o permiso para su comercio internacional. Es mediante este sistema que la CITES pretende controlar el comercio de especies y verificar que cuando se dé cumpla con ciertas condiciones que permitan la conservación de las especies, esto lo hace a través de ciertas autoridades que se deben crear dentro de cada Estado que haga parte de la Convención, como se explicará más adelante.

Para cumplir con su objetivo principal la CITES cuenta con una estructura de órganos determinada. Dentro de esta se encuentra como órgano principal la Conferencia de las Partes (COP), además cuenta con un Comité permanente, un Comité de fauna, un Comité de flora y la Secretaría de la CITES.

La COP es el órgano máximo de la Convención, está conformada por todos los Estados miembro, esta se reúne cada dos o tres años con el fin de examinar los progresos que se han

³⁷ *Ibíd.*

dado en cuanto a la conservación de las especies que están incluidas en los apéndices, además para analizar propuestas para enmendar dichos apéndices, examinar los informes presentados por los Estados parte, los Comités y la Secretaría y realizar recomendaciones para mejorar la eficacia de la Convención. Además de la participación de las delegaciones de los Estados parte también pueden acudir observadores, entre los cuales pueden estar los representantes de los Estados que no son partes, algunas Organizaciones Internacionales y organizaciones no gubernamentales que estén interesadas en el tema.

El Comité permanente es un órgano que busca orientar a la Secretaría en la aplicación de la Convención y también supervisa su presupuesto. Además el Comité se encarga de coordinar y supervisar la labor de los Comités y grupos de trabajo y prepara proyectos para presentarlos a la COP. Los miembros de este son representantes de cada una de las regiones geográficas, Asia, Europa, África, América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe y Oceanía, se reúnen normalmente una vez al año y antes y después de cada reunión de la COP.

Los Comités de fauna y flora se crearon con el fin de proporcionar apoyo técnico en la toma de decisiones sobre las especies, teniendo en cuenta que sus miembros deben tener conocimientos biológicos. Entre sus tareas esta proporcionar apoyo científico a la COP y demás órganos de la CITES, examinar periódicamente a las especies para garantizar su adecuada categorización en los apéndices, recomendar medidas coercitivas cuando las especies sean objeto de comercio insostenible, entre otras.

Por último se encuentra la Secretaría, esta es administrada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (UNEP por sus siglas en inglés) y se ubica en Ginebra, Suiza. Entre sus funciones se encuentra la de desempeñar un papel de coordinación y asesoramiento en el funcionamiento de la Convención, actuar como depositaria de cierta información, prestar asistencia técnica, entre otras. Además se encarga de distribuir la información entre las partes por lo general mediante notificaciones.

La estructura establecida para cumplir con los objetivos que se trazó la CITES es de aquellas que se mencionaron en el primer capítulo del presente artículo. Se trata de uno de los acuerdos multilaterales que instauraron un patrón común de arreglos institucionales con el fin de desarrollar su contenido y tener un mayor control del cumplimiento de la Convención por parte de los Estados que son parte de esta.

Los órganos que se acaban de describir, y que hacen parte de la estructura de la CITES son los que por regla general se establecen en los arreglos institucionales, ya que cuentan con una COP,

una secretaría y uno o varios cuerpos subsidiarios, en este caso el Comité permanente y los Comités de fauna y flora. El hecho de que la CITES haya tomado esta estructura es una gran ventaja tomando en cuenta dos variables, la primera es el hecho que esta estructura está diseñada con el fin de que haya un mayor grado de cumplimiento de los acuerdos por parte de los Estados. La segunda es la necesidad de que el comercio de las diversas especies se haga cumpliendo con los estándares establecidos por la CITES con el fin de conservar la biodiversidad que se ha visto afectada por el volumen de comercio tanto a nivel nacional como internacional que se da en la actualidad, por tanto la estructura adoptada por esta Convención es adecuada para los fines que se persiguen.

Es posible afirmar que “la fuerza de la Convención reside en las distintas fases del acuerdo, que son posibles debido a su estructura y enfoque”,³⁸ esto quiere decir que uno de los factores que ha contribuido al mayor y mejor desarrollo de la Convención es la estructura que se adoptó pues

“en la nueva Convención se conjugaban los conceptos de reglamentación del comercio y de conservación que se habían esbozado en acuerdos precedentes, pero de forma innovadora, se estableció la Conferencia de las Partes como órgano de adopción de decisiones encargado de formular recomendaciones y ajustar periódicamente la Convención y sus Apéndices”.³⁹

Es posible afirmar que esta estructura fue en gran parte la clave del éxito de la Convención y que ha garantizado que la CITES siga adaptándose y haciendo frente a los desafíos que se presentan cada día en cuanto a la conservación de especies, tema que es cambiante debido a la diversidad de factores que pueden influir en dicha conservación. Lo anterior se debe a que gracias a la estructura adoptada se ajustan de manera periódica los procedimientos y se refuerza su estructura interna de Comités y procesos; de esta manera la CITES ha logrado posicionarse como un mecanismo eficaz para la conservación de las especies de fauna y flora que están incluidas en sus apéndices.

Igualmente esta Convención muestra la importancia de la participación activa de la sociedad civil en la adopción de decisiones por medio de la creación de las Autoridades Administrativas y Científicas que la CITES exige a cada Estado que sea miembro de esta, y que hace parte de su estructura, contribuyendo al desarrollo y cumplimiento de la Convención a nivel nacional,

³⁸ Secretaría CITES, “CITES en el mundo, Boletín Oficial de las Partes”, CITES, [en línea], 3 de marzo de 2003, disponible en: <https://cites.org/esp/news/world/30special.pdf>, consulta: 4 de enero de 2016.

³⁹ *Ibíd.*

mecanismo que ha demostrado igualmente ser eficaz para contribuir con la conservación buscada por la Convención,

“La CITES contribuyó a establecer el principio de que un gobierno moderno necesitaba disponer de bases científicas para determinar la situación de sus propias especies y abordar las repercusiones de su comercio. La CITES puso también de relieve que cada Estado era responsable de la gestión de sus especies, estableciendo así la estructura actual de los organismos de gestión de la diversidad biológica existentes en el mundo”.⁴⁰

Es por esto que, habiendo determinado los órganos principales que componen la estructura de la CITES y la importancia de esta, se hace necesario pasar a analizar los órganos que se encargan de implementarla dentro de cada Estado parte, es importante pues para que la CITES funcione se hace necesario que haya una instrumentación efectiva de sus disposiciones dentro de cada uno de los Estados parte, lo cual, como se mencionó, se hace por medio de Autoridades Administrativas y Autoridades Científicas, tema que se desarrollará más a fondo en la segunda parte de la sección como se ve a continuación.

2.2. Autoridades Administrativas y Autoridades Científicas encargadas de darle cumplimiento a la CITES y el impacto normativo de la Convención en Colombia

Además de los órganos mencionados que componen la estructura de la CITES a nivel internacional, dentro del marco de esta cada Estado parte crea Autoridades Administrativas y Autoridades Científicas que operan a nivel nacional. Lo anterior con el fin de que la CITES cumpla verdaderamente con sus objetivos, teniendo en cuenta que para lograr la conservación de la biodiversidad no basta con tener una estructura a nivel internacional, sino que deben existir entidades que se encarguen de darle cumplimiento a los compromisos adquiridos en virtud de la Convención dentro de cada Estado parte, pues solo si cada Estado que hace parte de la Convención se compromete a cumplirla y a proteger la biodiversidad verdaderamente se podrá llegar a cumplir con los objetivos propuestos en esta.

De acuerdo a lo establecido por la CITES “cada Parte en la Convención debe designar una o más Autoridades Administrativas que se encargan de administrar el sistema de concesión de

⁴⁰ *Ibíd.*

licencias y una o más Autoridades Científicas para prestar asesoramiento acerca de los efectos del comercio sobre la situación de las especies”.⁴¹

Específicamente la Autoridad Administrativa

“tiene el mandato de velar por que se cumplan las disposiciones de la Convención con respecto al comercio que se realice con las especies incluidas en los Apéndices. Al desempeñar esta función y con respecto a diversos requisitos, la Autoridad Administrativa deberá recabar el asesoramiento de la Autoridad Científica. La Autoridad Administrativa puede, asimismo, solicitar el asesoramiento de otras instituciones debidamente cualificadas, incluidas las organizaciones regionales”.⁴²

Además es la Autoridad Administrativa de cada Estado la que debe emitir los permisos y certificados que se requieran para efectuar las transacciones comerciales de las diversas especies, igualmente debe presentar los informes sobre el comercio del Estado específico ante la CITES acreditando el cumplimiento de los compromisos que de esta emanan, por tanto esta mantiene un contacto permanente con los diversos órganos que hacen parte de la estructura de la Convención.

Además de las funciones anteriores, esta autoridad cumple otras tantas, sin embargo es importante resaltar que una de las más importantes es la de “conseguir la vinculación y coordinación de las disposiciones de la CITES con la legislación y los programas nacionales de conservación de la vida silvestre, de tal manera que la regulación del comercio internacional repercuta de manera efectiva en la conservación de la especie”.⁴³ Función que cobra importancia pues el cumplimiento de la Convención dentro de los diferentes Estados es el presupuesto más importante para lograr que esta tenga impacto en la conservación de la biodiversidad y en la protección de las especies incluidas en los Apéndices.

Las Autoridades Científicas, además de asesorar a la Autoridad Administrativa sobre el efecto que el comercio tiene en las especies, se encargan de revisar las propuestas para enmiendas a los Apéndices que se pueden presentar a la COP, teniendo en cuenta que quienes hacen parte de la Autoridad Científica de determinado Estado deben tener conocimientos especializados en la materia, además pueden apoyarse en asesores que tengan conocimientos específicos dependiendo del asunto del que se trate o consultar grupos de expertos. Además de lo anterior

⁴¹ CITES, *Op. cit.*

⁴² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Informe de la Consulta De Expertos Sobre La Aplicación De Cuestiones Asociadas Con La Inclusión De Especies Acuáticas Explotadas Comercialmente En Los Apéndices De La CITES*, Roma, 25-28 de mayo de 2004, p. 4.

⁴³ J. Álvarez, *Op. Cit.*

esta autoridad cumple otras funciones como “la promoción de la investigación, la organización de foros y reuniones para el análisis de la situación de las especies cites y el diseño y actualización de bases de datos con información de las especies cites”.⁴⁴

En suma, la importancia de los órganos anteriormente descritos se basa en que la consecución de los objetivos planteados en la CITES depende de la manera en que esta se implemente en el ámbito nacional. Son los Estados parte de la Convención los que deben tomar las medidas necesarias para que en primer lugar se ejerza una inspección efectiva del cumplimiento de la Convención en las fronteras, aeropuertos y puertos, en segundo lugar deben promover hábitos de conservación de la biodiversidad entre sus habitantes de manera que estos comprendan la manera en la que se debe aprovechar la vida silvestre sin afectar su diversidad natural. Por último se debe llevar a cabo una lucha en contra de las redes de tráfico, identificando a los individuos responsables de la extracción de la vida silvestre y del comercio ilegal de las especies consagradas en la Convención.

Centrando nuestra atención en el Estado colombiano encontramos que con el fin de cumplir con las disposiciones de la Convención se han adoptado diversas normas. En primer lugar es importante anotar que la CITES se adoptó mediante la ley 17 de 1981 “Por la cual se aprueba la "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres", suscrita en Washington, D.C. el 3 de marzo de 1973,” y se ratificó el 31 de agosto de 1981. A partir de esto, el Estado colombiano ha expedido diversas normas mediante las cuales se establecen las condiciones necesarias para que el ordenamiento jurídico esté de acuerdo con la Convención.

En primer lugar se hizo necesario que Colombia designara una Autoridad Administrativa, por tanto, mediante el Decreto 1401 del 27 de mayo de 1997 se designó al Ministerio del Medio Ambiente para cumplir con esta tarea, y se establecieron las funciones que debía cumplir, entre las cuales se encuentran

“Establecer el procedimiento para la expedición de los permisos y certificados a que se refiere la Convención CITES, conceder los permisos y certificados a que se refiere la Convención CITES, con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo VI de la Convención, mantener comunicación con la Secretaría de la Convención CITES y con las Partes de la Convención, para asegurar su correcta aplicación en Colombia, preparar conjuntamente con la autoridad científica CITES de Colombia, propuestas para someterlas a consideración de los diferentes órganos propios de la Convención, en especial aquellas relacionadas con la

⁴⁴ *Ibíd.*

inclusión, exclusión o transferencia de especies en los Apéndices de la misma”,⁴⁵ entre otras.

En virtud de este mandato es el Ministerio del Medio Ambiente el encargado de mantener el contacto con la Secretaría de la CITES con el fin de informar los avances que se hayan hecho en materia de protección de la biodiversidad y el cumplimiento que se le da a los compromisos adquiridos por el Estado en virtud de la Convención.

En segundo lugar se hizo necesario que se designaran Autoridades Científicas que cooperaran con el Ministerio del Medio Ambiente para lograr un cumplimiento adecuado de los compromisos emanados de la CITES, por tanto se expide el Decreto 1420 del 29 de mayo de 1997, en este se designa

“al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”; al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” -INVEMAR-; al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-; al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “SINCHI”; y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”, como Autoridades Científicas de Colombia ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres –CITES”.⁴⁶

Es oportuno aclarar que en el mismo Decreto se estableció que es el Instituto de Recursos Biológicos -Alexander von Humboldt- quien tiene a su cargo la representación de las Autoridades Científicas. Son estas entidades las encargadas de asesorar al Ministerio del Medio Ambiente sobre asuntos técnicos cuando este lo requiera.

Además de las entidades mencionadas se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR), estas “son entes corporativos de carácter público (...) encargados por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país”,⁴⁷ además son quienes ejercen autoridad en los puertos de embarque que estén dentro de su jurisdicción, por lo cual deben

⁴⁵ Colombia, Presidente de la República, Decretos, Decreto 1401 de 1997 por el cual se designa la Autoridad Administrativa de Colombia ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES-, y se determinan sus funciones, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 27 de mayo de 1997, art. 2.

⁴⁶ Colombia, Presidente de la República, Decretos, Decreto 1420 de 1997 por el cual se designan las Autoridades Científicas de Colombia ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES-, y se determinan sus funciones, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 29 de mayo de 1997, art. 1.

⁴⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Corporaciones Autónomas Regionales”, *MINAMBIENTE*, [en línea], disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=885:plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>, consulta: 6 de enero de 2016.

tener una relación constante con el Ministerio del Medio Ambiente y rendirle cuentas a este del cumplimiento de sus funciones dentro de cada jurisdicción.

En cumplimiento de sus funciones el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 573 de 1997, mediante la cual se establecen los procedimientos que se deben llevar a cabo para obtener los permisos CITES, es decir, permisos de importación, de exportación o de reexportación. Dependiendo del permiso del que se trate y de las circunstancias concretas se lleva a cabo el procedimiento para expedirlo, teniendo siempre en cuenta el texto de la Convención y de la Resolución mencionada.

Es posible encontrar dentro del ordenamiento colombiano otras normas que están dirigidas a la protección de la biodiversidad y al cumplimiento de la CITES, dentro de estas puede destacarse la Resolución 383 de 2010 mediante la cual se declaran cuales especies dentro del territorio nacional se consideran como especies amenazadas. Esta fue corregida en la Resolución 2210 de 2010 y finalmente derogada por la Resolución 192 de 2014 donde se actualiza el listado de especies amenazadas, esto en virtud de la recomendación de incluir nuevas especies a la lista hecha por el Comité Coordinador de Categorización de Especies Silvestres Amenazadas.⁴⁸

Además de las Resoluciones mencionadas se han creado diversas iniciativas como el Programa Nacional para el Manejo y Conservación de manatíes en Colombia y el Programa Nacional para la Conservación del Cóndor Andino en Colombia, mediante los cuales se busca el desarrollo de estrategias para la protección específica de ciertas especies mediante la participación de los diversos actores de la sociedad que pueden tener interés o conocimiento del tema. Dentro de estas también se encuentra la Iniciativa Global por los Arrecifes de Coral, a la cual se integró el Ministerio de Ambiente logrando que se incluyeran tres nuevas especies a los Apéndices de la CITES.

De acuerdo con las normas expedidas por el Estado colombiano con el fin de cumplir sus compromisos con la CITES existen actualmente dos tipos de trámites para obtener un permiso CITES “si se trata de permisos con fines comerciales, la emisión es administrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) a través de la Ventanilla Única de

⁴⁸ Comité creado por medio de la Resolución 1218 de 2003 “Por la cual se reglamenta la conformación y el funcionamiento del Comité Coordinador de Categorización de Especies Silvestres Amenazadas en el territorio nacional.”

Comercio Exterior (VUCE)⁴⁹ del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT)”,⁵⁰ mientras que “si son permisos con fines no comerciales (Investigación, zoológicos/acuarios, circos, mascotas, artículos personales y trofeos de caza) la emisión se hace en físico a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)”.⁵¹ En ambos casos el permiso debe imprimirse en papel original y es firmado por la Autoridad Administrativa y remitido a la Autoridad Ambiental que tiene jurisdicción en el puerto correspondiente.

Existe actualmente un proyecto que busca fomentar el trabajo conjunto en la región amazónica en cuanto a la emisión electrónica de los permisos CITES, este es impulsado por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica,⁵² ente que firmó un acuerdo con la Secretaría de la CITES para llevar a cabo el mencionado proyecto que tiene dos componentes fundamentales

“El componente A, orientado a apoyar el desarrollo de capacidades en los Países Miembros de la OTCA que no han implementado (o están en proceso) sistemas de emisión electrónica de permisos CITES (Bolivia, Guyana, Suriname y Venezuela) y el componente B, orientado al desarrollo de un plan regional para la implementación de los sistemas de emisión electrónica de permisos CITES alineados con los procesos nacionales de ventanilla única, conformado por los países que ya operan o tienen en desarrollo un sistema nacional de emisión de permisos electrónicos y que tienen, o aspiran a tener, un portal Ventanilla Única de Comercio Exterior, a través del cual se realiza el trámite de permisos CITES (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú)”.⁵³

Con este proyecto se busca que exista uniformidad entre los Estados que lo conforman en cuanto al sistema por medio del cual se emiten los permisos CITES, siendo el sistema de permisos electrónicos beneficioso en cuanto a reducción de costos y aumento de la interoperabilidad entre los diversos actores del comercio internacional, al contar con documentos estandarizados y ubicados en un mismo punto.

Lo anterior da cuenta de que no solo se han hecho esfuerzos dentro de Colombia para cumplir con los compromisos CITES; sino que además se han hecho esfuerzos de alcance internacional,

⁴⁹ Creada por medio del decreto 4149 de 2004 administrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁵⁰ Colombia, Margarita María Moreno Arocha, *Informe Final: Consultoría de Colombia en la Implementación de Permisos Electrónicos de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites)*.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Ente internacional encargado de fomentar la conservación y uso sostenible de los recursos naturales teniendo en cuenta el concepto de desarrollo sostenible.

⁵³ M. Moreno, *Op. cit.*

buscando mejorar el sistema con el que se cuenta actualmente con el fin de facilitar los trámites tanto para los ciudadanos como para las autoridades encargadas de estos.

Es importante resaltar que “el país ha tenido una participación activa y de apoyo, y se ha desempeñado recientemente como representante sudamericano en el Comité Permanente de la CITES”⁵⁴ además ha presentado de manera oportuna los informes pertinentes a la Secretaría de la CITES y ha “promulgado legislación sobre ordenación de las especies silvestres para dar cumplimiento a las obligaciones y recomendaciones emanadas de dicha Convención”.⁵⁵ Lo anterior ha dado como resultado que Colombia haya sido incluida en la Categoría uno de la CITES, lo que da a entender que el Estado ha cumplido de manera general con los compromisos establecidos en esta Convención.

Sin embargo hay que tener en cuenta que el control del tráfico ilícito de especies amenazadas es un desafío con gran nivel de dificultad para el estado colombiano, teniendo en cuenta el difícil acceso a las zonas donde abundan las especies de fauna y flora que necesitan protección, hecho que hace compleja la vigilancia y aplicación de las normas emanadas de la CITES en todo el territorio colombiano, situación por la cual, a pesar de los grandes avances que se han dado, aún queda mucho por hacer para lograr una verdadera protección de la biodiversidad dentro del Estado.

Para concluir es posible asegurar que a partir de la vigencia de la CITES se han llevado a cabo numerosos esfuerzos por parte del Estado colombiano para que su ordenamiento jurídico esté de acuerdo con los compromisos adquiridos internacionalmente, creando instituciones y autoridades, expidiendo normas y liderando iniciativas, e incluso adhiriéndose a iniciativas a nivel internacional, sin embargo, es necesario que más allá de un desarrollo normativo se dé un desarrollo a nivel individual, siendo de gran importancia que cada individuo que hace parte del Estado colombiano tome consciencia sobre la importancia de la conservación de la biodiversidad, es en este punto en el que falta mayor desarrollo en Colombia y en el que se debe centrar el Estado colombiano si quiere lograr que haya una mayor conservación de la biodiversidad tan rica que posee.

En este punto se ve reflejada la importancia de la relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno, es posible apreciar como en el Estado colombiano se cumple cada vez más

⁵⁴ OECD/ECLAC (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, p. 141.

⁵⁵ *Ibíd.*

con los compromisos adquiridos a nivel internacional, situación que se refleja en la mayor protección que existe actualmente de las diferentes especies de fauna y flora que habitan en Colombia. Igualmente es importante resaltar que la estructura adoptada por la CITES, y que ha sido adoptada por numerosos acuerdos multilaterales en materia ambiental en los últimos años, ha sido de gran provecho y se ha comprobado que puede ser útil como herramienta para la vigilancia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los Estados si se toma como ejemplo el desarrollo que ha tenido la protección de la biodiversidad en Colombia y el cumplimiento por parte de esta con los compromisos adquiridos en virtud de la CITES.

Es posible afirmar que la CITES ha tenido cierto grado de impacto normativo en Colombia teniendo en cuenta las normas que se han expedido y el acogimiento de estas por parte de las diferentes autoridades, sin embargo, aun existen numerosos problemas como el difícil acceso a las zonas donde habitan las especies, que afectan de cierta manera la aplicación de dichas normas y el cumplimiento de los compromisos CITES por parte de las autoridades designadas para esto. Se resalta que escapa a el tema de este artículo determinar si verdaderamente se ha disminuido el comercio de especies que afecte su población, pues como se explicó, para lograr la conservación de la biodiversidad no solo es necesario un cambio a nivel normativo, sino también a nivel de consciencia de cada individuo que hace parte del Estado colombiano.

Conclusiones

En primer lugar es posible concluir que a lo largo de los últimos años los Estados han tomado consciencia, cada vez más, de la importancia que reviste el cumplimiento y aplicación de las diferentes normas internacionales en los ordenamientos jurídicos internos. Esto posiblemente se debe al avance que se ha dado en el plano normativo internacional gracias al mayor número de normas con carácter vinculante, Organizaciones Internacionales y órganos de solución de conflictos, y a los temas que hacen parte de la esfera internacional, que son en principio temas de interés mundial, que afectan de gran manera a los diferentes Estados y a los individuos que hacen parte de ellos y por ende merecen ser tenidos en cuenta por estos.

Sin embargo, es necesario anotar que el grado de cumplimiento de las normas internacionales no es un asunto que se pueda generalizar. Depende en gran medida del Estado y de la norma de que se trate, ya que algunas cuentan con mecanismos jurídicos con mayor nivel de coerción, por lo cual se aplican con mayor facilidad dentro de los Estados mientras que otras normas carecen de estos mecanismos, o no están completamente desarrollados lo que hace más difícil su aplicación dentro de un Estado específico.

En segundo lugar, centrando la atención en el Derecho internacional ambiental, se puede concluir que esta rama cuenta con numerosas fuentes; no obstante, no existe una autoridad centralizada que se ocupe de darle coherencia al sistema y de hacer que los Estados cumplan con las obligaciones que emanan de dichas fuentes. Este es un claro ejemplo de las diferencias que pueden existir entre las diversas ramas de Derecho internacional, en este caso, al no existir una entidad centralizada las normas ambientales no tendrían en principio un mecanismo jurídico coercitivo que obligara a los Estados a cumplirlas.

Con todo, encontramos que existe la figura de los arreglos institucionales, los cuales se crearon con el fin de ser una herramienta para imponer las normas de Derecho internacional ambiental dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados. Estos le dan cierto grado de coherencia al sistema y a pesar de ser un fenómeno poco estudiado constituyen un gran avance para llegar a la creación de una autoridad centralizada que se encargue de los asuntos ambientales a nivel global.

Además encontramos que la CITES es una de las convenciones que ha tomado la estructura de arreglo institucional, esto con el fin de cumplir su objetivo de conservar la biodiversidad y evitar

la extinción de las especies de fauna y flora que existen actualmente. Esta estructura ha sido uno de los factores que ha contribuido a que haya un mayor grado de cumplimiento de la Convención en los Estados parte, ya que los órganos que hacen parte de esta fueron diseñados para hacer frente a los desafíos que se presentan cada día en cuanto a la conservación de especies. Ya que el tema es cambiante debido a la diversidad de factores que pueden influir en dicha conservación, la estructura adoptada es útil pues se ajustan de manera periódica los procedimientos y se refuerza la estructura interna.

Por último es necesario aclarar que escapa al tema de la investigación determinar si en realidad ha aumentado la protección de la biodiversidad en contra del comercio desmedido de especies animales y vegetales que se presenta en el mundo globalizado en que vivimos actualmente. No solo es necesario que se dé un cambio a nivel normativo, sino también en la consciencia de cada individuo que hace parte del Estado para lograr un verdadero impacto en la conservación de la biodiversidad; empero a partir de la investigación es posible afirmar que la CITES ha tenido un cierto grado de impacto normativo en Colombia.

Encontramos que a partir de la vigencia de la CITES el Estado colombiano ha realizado acciones para que su ordenamiento jurídico esté de acuerdo con los compromisos que emanan de la Convención. Esto se ve reflejado en la creación de instituciones, autoridades y procedimientos, además en el hecho de que el Estado lidera diversas iniciativas para la protección de la biodiversidad y se adhiere a otras cuantas que existen a nivel internacional.

No obstante esto no es suficiente para proteger a las especies de fauna y flora que se encuentran en peligro, existe un desarrollo normativo en la medida en que se han creado autoridades y procedimientos; sin embargo, es importante que dichas autoridades cumplan en realidad con sus funciones y dichos procedimientos sean verdaderamente cumplidos, análisis que escapa a la investigación objeto del presente texto. Además es fundamental que cada individuo que hace parte del Estado colombiano tome consciencia sobre la trascendencia de la conservación de la biodiversidad, punto en el cual falta un mayor desarrollo en Colombia y en el que debe trabajar el Estado colombiano para lograr una mayor protección de las diferentes especies de fauna y flora que habitan en su territorio.

En este punto es posible apreciar como se refleja la importancia de la relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno, pues el Estado colombiano cumple cada vez más con los compromisos que adquiere a nivel internacional. Lo anterior se manifiesta en este caso en la mayor protección a nivel normativo que existe actualmente de las especies de fauna y flora que

habitan en el Estado. Sin embargo queda el interrogante de si en realidad las medidas que ha tomado el Estado han causado la disminución en el comercio de las especies amenazadas y por tanto han aumentado sus posibilidades de supervivencia y su calidad de vida.

Bibliografía

Álvarez Romero Jorge G., Benítez Díaz Hesiquio y Oliveras de Ita Adán, “CITES: Un Convenio Para Proteger Las Plantas Y Animales Amenazados Por El Comercio Ilegal”, *Biodiversitas*, (julio 2003), [en línea], disponible en: www.ibiologia.unam.mx/pdf/directorio/c/cervantes/clases/.../cites.doc, consulta: 9 de diciembre de 2015.

Bethlehem Daniel *et al.*, *The Oxford handbook of International Trade Law*, Nueva York, Oxford University Press Inc., 2009, P. 508 (T del A).

Bowman Michael, “Beyond the "Keystone" COPs: The Ecology of Institutional Governance in Conservation Treaty Regime”, *International Community Law Review*, (2013, vol. 15, núm. 1), p.6, [en línea], disponible en: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/ehost/detail/detail?vid=2&sid=8e598ee3-3393-4f3b-a498-fbd472e69fdd%40sessionmgr114&hid=116&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT11aG9zdC1saXZl#AN=86953961&db=a9h>, consulta: 17 de noviembre de 2015 (T del A).

Churchill Robin R., Ulfstein Geir, “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in international Law”, en: *The American Journal of International Law*, (vol.94, núm. 4, octubre de 2000), p.623 (T del A).

CITES, “¿Qué es la CITES?”, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre*, [en línea], disponible en: <https://www.cites.org/esp/disc/what.php>, consulta: 27 de noviembre de 2015.

CITES, “¿Cómo funciona la CITES?”, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre*, [en línea], disponible en: <https://www.cites.org/esp/disc/how.php>, consulta: 9 de diciembre de 2015.

Colombia, Margarita María Moreno Arocha, *Informe Final: Consultoría De Colombia En La Implementación De Permisos Electrónicos De La Convención Sobre El Comercio Internacional De Especies Amenazadas De Fauna Y Flora Silvestres (Cites)*.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 2009.

Colombia, Presidente de la República, Decretos, Decreto 1401 de 1997 por el cual se designa la Autoridad Administrativa de Colombia ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES-, y se determinan sus funciones, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 27 de mayo de 1997, art. 2.

Colombia, Presidente de la República, Decretos, Decreto 1420 de 1997 por el cual se designan las Autoridades Científicas de Colombia ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES-, y se determinan sus funciones, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 29 de mayo de 1997, art. 1.

Diez de Velasco Vallejo Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª edición, Madrid, Tecnos, 2005, p. 153.

Ferreira G., Ferreira-Snyman A., “The incorporation of public international law into municipal law and regional law against the background of the dichotomy between monism and dualism”, *Potchefstroom Electronic Law Journal*, (2014, Vol. 14, núm. 4), p1471, [en línea], disponible en: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/ehost/detail/detail?sid=5655bf06-e9d9-49e9-bb3c-97d4f73aa26d%40sessionmgr115&vid=0&hid=116&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=100033585&db=a9h>, consulta: 7 de noviembre de 2015 (T del A).

Goldstein Judith L., *et al.*, *Legalization and World Politics*, Cambridge, The MIT Press, 2001, p.3, 4 (T del A).

González Campos Julio D., Sánchez Rodríguez Luis I., Sáenz de Santa María Paz Andrés, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 1998, p. 81-82.

Halliday Terence C., Shaffer Gregory, *Transnational Legal Orders*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015, p. 287 (T del A).

Hurd Ian, “Three models of the international rule of law”, *Eidos*, (jul-dic 2015, núm. 23), p. 38, [en línea], disponible en: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.eafit.edu.co/ehost/detail/detail?sid=1b81d39d-612c-4c17-8cea-5d2938021a4e%40sessionmgr110&vid=0&hid=116&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=108525822&db=a9h>, consulta: 8 de noviembre de 2015 (T del A).

Ku Charlotte, Diehl Paul F., *International law classic and contemporary readings*, 3ª ed., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2009, p.21 (T del A).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Corporaciones Autónomas Regionales”, *MINAMBIENTE*, [en línea], disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=885:plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>, consulta: 6 de enero de 2016.

Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 268 (T del A).

OECD/ECLAC (2014), OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014, OECD Publishing, p. 141.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Informe de la Consulta de Expertos sobre la Aplicación de Cuestiones Asociadas con la Inclusión de Especies Acuáticas Explotadas Comercialmente en los Apéndices de la CITES*, Roma, 25-28 de mayo de 2004, p. 4.

Ortúzar Florencia, “El Derecho Internacional Ambiental, Historia e Hitos”, *AIDA Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente*, [en línea], disponible en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>, consulta: 14 de diciembre de 2015.

Remiro Brotóns Antonio, *et al.*, *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 356-357.

Sands Philippe, *Principles of International Environmental Law*, 2º ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 3 (T del A).

Secretaría CITES, “CITES en el mundo, Boletín Oficial de las Partes”, CITES, [en línea], 3 de marzo de 2003, disponible en: <https://cites.org/esp/news/world/30special.pdf>, consulta: 4 de enero de 2016.

Uprimny Rodrigo, “El Bloque de Constitucionalidad en Colombia, Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal”, p: 2.

Uribe Vargas Diego, Cárdenas Fabián Augusto, *Derecho Internacional Ambiental*, Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 147.