

El Convenio CITES como instrumento de política comercial

Medidas de regulación comercial específicas del convenio. Su relación con la OMC.

Ejercicio 1 · Esquema del tema 26 · Actualizado el 17 de julio de 2026

01 INTRODUCCIÓN

02 EL CONVENIO CITES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA COMERCIAL

03 RELACIÓN CITES OMC

04 LAS MEDIDAS DE REGULACIÓN COMERCIAL ESPECÍFICAS DEL CONVENIO CITES

05 CONTRADICCIONES ENTRE LAS REGLAS CITES Y LOS PRINCIPIOS DE LA OMC

06 MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

07 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)** es un tratado concertado entre gobiernos en el seno de las Naciones Unidas para proteger a las especies silvestres de una explotación no sostenible e impedir el comercio de las que están en peligro de extinción. Consta de 25 artículos, fue firmada el **3 de marzo de 1973** y entró en vigor el **1 de julio de 1975**.

Cuenta con **185 Partes**, que son 184 Estados y la Unión Europea, incorporada en julio de 2015 como organización regional de integración económica. España es Parte desde el 16 de mayo de 1986.

Su finalidad es velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no amenace su supervivencia. Es un instrumento de política comercial inspirado en la conservación y utilización sostenible de las especies. Busca el equilibrio entre desarrollo y conservación, preservando la biodiversidad mediante un esquema de regulación y, en su caso, prohibición del comercio de especies amenazadas.

02 EL CONVENIO CITES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA COMERCIAL

Existen más de 250 Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y aproximadamente una veintena incluye disposiciones que pueden afectar al comercio. CITES es uno de los más antiguos.

CITES es un acuerdo medioambiental y a la vez un instrumento de política comercial. Regula la **importación, exportación y reexportación** de especies amenazadas, vivas o muertas, y de sus partes y derivados, mediante un sistema de **permisos y certificados** que garantiza que se conozcan el origen, destino y motivo del comercio.

Su objetivo principal es asegurar la supervivencia de las especies amenazadas de flora y fauna silvestres mediante dos vías:

- La prohibición del comercio internacional de las especies en peligro de extinción, mediante su inclusión en una lista consensuada por las Partes
- La regulación y control efectivos del comercio de otras especies amenazadas que puedan llegar a estarlo

Hay dos órganos comunes a todas las Partes:

- **Conferencia de las Partes:** órgano superior, se reúne al menos una vez cada dos o tres años y puede hacerlo en sesión extraordinaria a solicitud de al menos un tercio de las Partes
- **Secretaría CITES:** administrada por el PNUMA, con sede en Ginebra. Es agente de enlace para los intercambios de información y se financia con las aportaciones de las Partes. Su Secretaria General es Ivonne Higuero

03 RELACIÓN CITES OMC

El objetivo de CITES es doble. Por una parte asegura la conservación de las especies y por otra atiende a las exigencias del desarrollo económico de las poblaciones afectadas. Para ello establece un sistema basado en **permisos de exportación en el país de origen e importación en el de destino**, y en certificados para las excepciones que prevé la Convención.

3.1 La Organización Mundial del Comercio

La **OMC** es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Sus pilares son los Acuerdos de la OMC, ratificados por los parlamentos de los países. Cuenta con **166 Miembros** y España lo es desde el 1 de enero de 1995. Su propósito es que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin efectos secundarios no deseables.

No existe en la OMC un acuerdo específico sobre medio ambiente. Los Miembros pueden adoptar, dentro del marco de sus normas, medidas comerciales para proteger el medioambiente, siempre que se cumplan condiciones para evitar su uso proteccionista.

3.2 El Comité de Comercio y Medio Ambiente

El **Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA)** se creó en 1994 y está abierto a todos los Miembros. CITES es observador permanente desde 1997. Su labor se basa en dos principios:

- La OMC solo es competente en el ámbito del comercio y su tarea ambiental es estudiar los problemas que surgen cuando las políticas medioambientales afectan de forma importante al comercio
- Las soluciones que el Comité identifique deben ajustarse a los principios del sistema de comercio de la OMC

Las normas de la OMC permiten en algunos casos eximirse de obligaciones, por ejemplo para conservar recursos naturales. Aun así, las restricciones de los AMUMA, como las de CITES,

pueden resultar contradictorias con los principios de la OMC. Esas contradicciones no se resuelven por medios legales automáticos sino mediante discusión y negociación.

3.3 Principios del sistema comercial de la OMC

• Comercio sin discriminaciones

- **Nación Más Favorecida (art. 1 del GATT):** igual trato para todos los interlocutores. Una ventaja concedida a un país debe extenderse a todos los Miembros, salvo excepciones estrictas como los acuerdos de libre comercio, el acceso preferente a países en desarrollo o las medidas frente al comercio desleal
- **Trato Nacional (art. 3 del GATT):** igual trato para productos nacionales y extranjeros una vez que han entrado en el mercado. Aplicar derechos de aduana a las importaciones no lo transgrede

• Comercio más libre, de manera gradual y mediante negociaciones: liberalización progresiva de aranceles, prohibiciones y contingentes, con plazos más largos para los países en desarrollo

• Previsibilidad, mediante consolidación y transparencia: los países consolidan sus compromisos, es decir, fijan límites máximos a los tipos arancelarios, y las normas comerciales deben ser claras y públicas

04

LAS MEDIDAS DE REGULACIÓN COMERCIAL ESPECÍFICAS DEL CONVENIO CITES

CITES es un acuerdo al que los Estados se adhieren voluntariamente. Es jurídicamente vinculante para las Partes pero no suplanta a las legislaciones nacionales, sino que ofrece un marco que cada Parte desarrolla con su legislación interna. Toda importación, exportación, reexportación o introducción procedente del mar de especies amparadas debe autorizarse mediante un **sistema de licencias**.

4.1 Reglamentación del comercio por apéndices

La Convención protege más de **40.900 especies**, cifra que sigue creciendo tras las Conferencias de las Partes, en particular la CoP19 (Panamá, 2022) y la CoP20 (Samarkanda, 2025). Las especies se clasifican en tres Apéndices, definidos en el **artículo II**, según su estatus biológico y el impacto que el comercio internacional puede tener sobre él. El comercio de cada Apéndice se regula en los **artículos III, IV y V**.

- **Apéndice I:** especies en peligro de extinción afectadas o que podrían verse afectadas por el comercio (en torno al 2 % del total)
 - El comercio internacional está prohibido con carácter general, salvo circunstancias excepcionales como la investigación científica, los cupos para trofeos de caza o la cría en cautividad
 - Exige permisos de exportación e importación, que solo se expiden si no hay fines primordialmente comerciales y la importación no perjudica a la especie
- **Apéndice II:** la mayoría de las especies (en torno al 97 %), no necesariamente en peligro pero que podrían estarlo sin control del comercio, incluidas las especies «similares» a otras ya protegidas
 - Basta un permiso de exportación o certificado de reexportación
 - No se exige permiso de importación salvo que lo especifique la legislación nacional

- **Apéndice III:** especies reguladas unilateralmente por una Parte para prevenir o restringir su explotación, con la cooperación de otras (menos del 1 %)
 - Exige permiso de exportación si la especie procede del país que la incluyó, o certificado de origen si procede de otro Estado Parte

4.2 Efecto sobre la legislación nacional (artículo XIV)

La Convención reconoce el derecho de las Partes a adoptar medidas internas más estrictas que el propio Convenio. En concreto permite:

- Medidas más estrictas sobre las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de los Apéndices I, II y III, pudiendo incluso prohibirlos enteramente
- Medidas que restrinjan o prohíban el comercio, la captura, la posesión o el transporte de especies no incluidas en ningún Apéndice
- Mantener el efecto de otras obligaciones internacionales sobre otros aspectos del comercio, como las materias aduaneras, sanitarias, veterinarias o fitosanitarias

4.3 Sistema de enmiendas y reservas

Cualquier Parte puede proponer enmiendas a los Apéndices conforme a los **artículos XV, XVI y XXIII**. En cada Conferencia de las Partes pueden presentarse propuestas para los Apéndices I y II, basadas en los criterios biológicos y comerciales de la **Resolución Conf. 9.24**. El Apéndice III se modifica de forma distinta, porque cada Parte puede enmendarlo unilateralmente. Las enmiendas a la propia Convención siguen el **artículo XVII**.

Toda Parte puede formular una **reserva**, declaración unilateral por la que no se obliga a acatar la Convención respecto del comercio de una especie determinada. Mientras esté en vigor, esa Parte se considera Estado no Parte en relación con esa especie. La reserva puede retirarse en cualquier momento.

4.4 Exenciones a las disposiciones de la Convención (artículo VII)

Las Partes pueden aplicar exenciones a la reglamentación de los Apéndices I, II y III.

- Especímenes en tránsito o transbordo, mientras permanecen bajo control aduanero
- Animales criados en cautividad o plantas reproducidas artificialmente del Apéndice I con fines comerciales, tratados como del Apéndice II mediante el certificado de cría en cautividad o reproducción artificial
- Especímenes **Pre-Convención**, adquiridos antes de que se aplicara la Convención a la especie, amparados por un certificado Pre-Convención. Para España la fecha de referencia es 1986
- Artículos personales o bienes del hogar adquiridos legalmente con fines no comerciales, dentro de los límites fijados para ciertas especies del Apéndice II, como 125 gramos de caviar de esturión por persona
- Especímenes para investigación científica entre instituciones científicas registradas
- Colecciones o exhibiciones itinerantes, como los circos, sujetos a reglas especiales

4.5 Suspensión del comercio con Estados Parte

Como la aplicación de CITES se basa sobre todo en medidas comerciales, una recomendación para mejorar su eficacia

puede ser la **suspensión temporal del comercio** de especímenes de los Apéndices con un país Parte. Durante la suspensión ninguna Parte acepta ni emite permisos procedentes de ese país o destinados a él, hasta que cese o corrija su incumplimiento.

Procede, entre otros casos, si falta la legislación nacional necesaria, si no se facilita a la Secretaría la información requerida, ante un dictamen desfavorable en el examen de comercio significativo o si no se presenta el informe anual durante más de un año.

4.6 Comercio con Estados no Parte (artículo X)

Para las importaciones, exportaciones y reexportaciones con Estados no Parte, las Partes pueden aceptar documentos comparables. Deben estar emitidos por autoridades gubernamentales competentes del Estado no Parte, previamente comunicadas a CITES, y ese Estado debe contar con autoridades equivalentes a la Autoridad Administrativa CITES.

4.7 Sistema de cupos

El texto de la Convención no prevé un requisito específico de cupos, pero su uso se ha convertido en un instrumento efectivo para regular el comercio. Hay tres tipos:

- **Cupos nacionales:** los fija unilateralmente cada Parte, normalmente por año civil y previo dictamen de extracción no perjudicial de su Autoridad Científica. Debe informar a la Secretaría, que informa a las demás Partes
- **Cupos de la Conferencia de las Partes:** figuran en los Apéndices, como el elefante africano, o en Resoluciones, como el leopardo o el rinoceronte negro, que limitan los trofeos por cazador y año civil
- **Cupos de exportación compartidos** entre varios países Parte, como el de los esturiones y peces espátula, cuya situación evalúa anualmente la Secretaría

4.8 Examen del comercio significativo

Es un mecanismo diseñado para identificar especies que pueden ser objeto de niveles insostenibles de comercio internacional, detectar problemas y proponer soluciones sobre la aplicación efectiva de la Convención. Aplicado correctamente, es una red de seguridad que garantiza una explotación sostenible de la especie.

05

CONTRADICCIONES ENTRE LAS REGLAS CITES Y LOS PRINCIPIOS DE LA OMC

Las medidas comerciales de CITES pueden entrar en tensión con algunos principios básicos de la OMC.

- **Nación Más Favorecida (art. 1 del GATT):** exige extender a todos los Miembros el mismo tratamiento. La suspensión del comercio CITES con un país Parte o no Parte concreto podría considerarse incompatible con esta no discriminación
- **Trato Nacional (art. 3 del GATT):** exige tratar de forma similar los productos nacionales e importados. Puede chocar con medidas que restrinjan el comercio de ciertas especies, o que autoricen el comercio entre Miembros de CITES pero lo prohíban con países que no la han firmado
- **Eliminación de restricciones cuantitativas (art. 11 del GATT):** ningún Miembro impondrá restricciones, como

cuotas o embargos, a la importación de un producto de otro Miembro

- **Aplicación igual de las restricciones (art. 13 del GATT):** solo se autorizan si se aplican igualmente a productos similares de otros Miembros. Solo cuatro Partes de CITES pueden exportar colmillos de elefante, mientras que el marfil de otros países es similar, lo que plantea un problema de igualdad de trato

Pese a ello, el **art. 20 del GATT** permite medidas inconsistentes con el GATT, entre otras las destinadas a proteger la salud humana, la vida animal o vegetal, o a conservar recursos naturales agotables. Una medida que afecte negativamente al comercio solo se considera necesaria si no existe una alternativa menos restrictiva capaz de lograr el mismo nivel de protección.

CITES ha adoptado además el **principio de precaución** de la Declaración de Río, conforme al cual, en caso de duda sobre el estado de una especie o sobre el efecto del comercio en su conservación, las Partes deben actuar en interés de preservar la especie.

06

MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Pueden distinguirse tres planos de posible conflicto entre las normas de la OMC y las de CITES.

6.1 En el marco de la propia OMC

Si existe conflicto entre una disposición del GATT de 1994 y una de otro acuerdo del Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, prevalece, en la medida del conflicto, la disposición del otro acuerdo.

6.2 Entre la OMC y otros acuerdos

Cuando dos acuerdos firmados por la misma parte contratante entran en conflicto, el derecho internacional ofrece dos criterios.

- **Lex specialis:** prevalece el acuerdo más específico. Los AMUMA, al ser más específicos que el GATT en su materia, prevalecerían
- **Lex posterior:** prevalece el acuerdo más reciente. CITES prevalecería sobre el GATT original, aunque el GATT de 1994 sea posterior a CITES, al ser un acuerdo distinto del GATT de 1947

El CCMA recomienda resolver los conflictos entre Miembros que sean también Partes de un AMUMA a través del mecanismo de solución de diferencias previsto en ese acuerdo.

6.3 Entre Partes de la CITES

El **artículo XVIII** (Arreglo de Controversias) regula las controversias entre Partes sobre la interpretación o aplicación de la Convención. Primero se acude a la negociación entre las Partes implicadas. Si no se resuelve, pueden someterla por consentimiento mutuo a arbitraje, en especial ante la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, y quedan obligadas por la decisión arbitral.

07

CONCLUSIÓN

CITES es un ejemplo paradigmático de interacción entre política comercial y medioambiental. Su sistema de Apéndices, permisos, cupos y suspensiones persigue la conservación sin

renunciar al desarrollo económico, lo que a veces genera tensiones con la nación más favorecida y el trato nacional de la OMC.

El CCMA, las excepciones del art. 20 del GATT y el arreglo de controversias del artículo XVIII permiten encauzar esas tensiones por vía negociadora antes que contenciosa, y reafirman que las políticas comerciales y ambientales deben apoyarse mutuamente.