

Sustainable eNews

www.iwmc.org

SPECIAL EDITION

December 2004



IWMC
World Conservation Trust

ULTRA VIRES

Carta abierta al Secretario General de la CITES

Señor Secretario General:

La expresión latina que utilizo en esta carta significa, como usted bien lo sabe, cometer un exceso de poder. En efecto, declarar que la Conferencia de las Partes cometía un exceso de poder al tomar una medida particular es por lo tanto un grave acto que, sobre todo cuando lo comete la Secretaría, debería ser plenamente justificado. Ese tipo de declaración fue hecha en la CdP13 en el que fue probablemente el último documento producido por la Secretaría, documento CdP13 Doc. 51 Addendum. En realidad, deberíamos más bien hablar de un documento no existente, ya que no fue examinado por la Conferencia de las Partes ni tampoco publicado en el sitio Internet de la Secretaría. Sin embargo, fue redactado y puesto en circulación, quizás con la esperanza de que el debate sobre el tema fuera reabierto en sesión plenaria. Su contenido es por demás preocupante, sobre todo cuando parecería, según fuentes dignas de confianza, que fue redactado luego de una sesión de la Mesa de la Conferencia durante la cual la Secretaría habría tratado (sin éxito) de imponer su punto de vista, pretendiendo que representaba la autoridad encargada de interpretar la Convención y las decisiones de la Conferencia de las Partes. Si así hubiera sucedido, una pretensión de ese tipo sería efectivamente *ultra vires*.

¿Que podríamos decir acerca de la justificación? El documento es inaceptable por las siguientes razones. Este se refiere al debate relativo a la revisión de la Resolución Conf. 11.11, Reglamentación del comercio de plantas, y en particular sobre la definición de la expresión “reproducidas artificialmente”, sobre todo a la utilización de las semillas recolectadas en la naturaleza. El debate, que había comenzado en el Comité de Flora, fue muy controvertido, porque Estados Unidos de América, que había sido designado para presidir un grupo de trabajo, se oponía a la interpretación dada a esta parte de la Resolución por la mayoría de las Partes. La controversia aumentó por el repentino cambio de opinión de la Secretaría durante el año 2003.

Antes de continuar, deberíamos recordar que la Conferencia durante la CdP2 (San José, Costa Rica, 1979) examinó y adoptó la primera definición de la expresión “reproducida artificialmente”. La omisión del calificativo “silvestres”, a continuación de la palabra “semillas”, y otros propágulos, no fue consecuencia de un olvido por inadvertencia, sino que fue decidido en

plena conciencia. La Conferencia seguía de esta forma la opinión expresada en primer lugar por Australia que, en un documento presentado en la reunión, indicaba que según su legislación las plantas producidas por semillas en un medio controlado eran consideradas como reproducidas artificialmente, sin tomar en cuenta si las semillas eran de origen silvestre o no. Esto nunca se modificó sino hasta la CdP13, a pesar de las diferentes revisiones de la Resolución original.

La posibilidad de utilizar semillas silvestres para producir plantas reproducidas artificialmente es aceptada por la mayoría de las Partes, y era también aceptado por la Secretaría (por ejemplo, en el Manual del Participante, Seminario CITES, Sudáfrica, 1997, y por el registro de un vivero chileno que reproducía especímenes de la especie *Araucaria araucana*). Usted también aceptó esa posición, Señor Secretario General. En efecto, en una nota en el Capítulo 14, de la séptima edición *La Evolución de la CITES* (2003), usted escribe: "... se puede cultivar plantas vivas a partir de semillas, esquejes, etc., en un medio silvestre que después tendrán la consideración de reproducidas artificialmente" (página 179).

Para justificar su posición, la Secretaría, en el 'documento' que estamos tratando, repite lo que había sido dicho de forma perentoria por su representante en la quinta sesión del Comité I, a saber que "los especímenes de plantas recolectados en la naturaleza no pueden ser nunca considerados como reproducidos artificialmente". ¿Cómo no estar de acuerdo con esta perogrullada? Sería como negar el hecho de que cinco minutos antes de su muerte una persona estaba viva. El problema reside en que esta frase de la Secretaría implica que, según su opinión, una semilla y la planta que de ella se obtiene son un único y mismo espécimen, es decir, una planta entera. Sobre esta base, la Secretaría concluye que la adopción de una interpretación como la que se propone en el documento CdP13 Com. I. 10, aceptada por el Comité I, antes de ser adoptada por la Conferencia, es *ultra vires*. Aunque la Conferencia de las Partes, y no la Secretaría, haya podido o pueda decidirlo, jamás lo ha hecho y jamás ha tenido la intención de hacerlo. La Conferencia nunca consideró a las semillas como plantas, sino siempre como "especímenes" descritos en el Artículo I de la CITES, como "parte o derivado". Esto destruye el argumento de la Secretaría.

Esto resulta de igual importancia por otra razón. En efecto, si las semillas fueran consideradas como plantas enteras, no sería posible exceptuarlas de las disposiciones de la Convención, tal como se trata a la mayoría de las especies incluidas en los Apéndices II y III. De acordar este nuevo razonamiento de la Secretaría, la mayoría de las anotaciones relativas a esas especies deberían ser modificadas de manera que se excluyan las semillas. El mismo término no podría ser definido diferencialmente en función de la utilización que se le diere. Nos permitimos creer que la Conferencia de las Partes jamás tomaría una decisión de esa naturaleza.

Continuando con su justificación, la Secretaría manifiesta que el texto propuesto "refleja una situación similar a aquella que se presenta cuando tratamos especímenes de fauna" [traducción libre del inglés], situación que la CITES ha superado por medio del concepto de la cría en granjas. De esta manera, la Secretaría omite, al igual que los Estados Unidos precedentemente, lo que las Partes admitieron en reiteradas ocasiones, sobre todo en el preámbulo de la Resolución Conf. 11.11, es decir, que la fauna y la flora son diferentes y deben ser tratadas separadamente. Esto explica por qué las Partes adoptaron definiciones fundamentalmente diferentes para las expresiones "criados en cautividad" y "reproducidas artificialmente". Esta última excluye principalmente la exigencia relativa a la segunda generación. Además, las Partes reconocen que

la reproducción artificial “... tiene un efecto positivo sobre el estado de conservación de las poblaciones silvestres” y “puede también hacer que aumente el interés por su conservación en las áreas de distribución natural” (véase el preámbulo de la Resolución Conf. 9.19). Entonces vemos que no expresan el mismo reconocimiento cuando se trata de la cría en cautividad. No creemos que esto deba ser modificado y, de ser así, estamos persuadidos que sería, incluso, contraproducente.

Sin embargo, estamos de acuerdo de que era razonable establecer ciertas medidas precautorias sobre la recolección de semillas silvestres, así como para la producción de plantas reproducidas artificialmente. Eso fue hecho en Bangkok. No obstante, las condiciones y la limitación de la utilización de semillas silvestres, sobre todo para las especies arbóreas, nos parecen excesivas. En consecuencia, la revisión de la definición de la expresión “reproducidas artificialmente” adoptada en la CdP13 no debería ser considerada como una simple aclaración de la definición anterior, que era lo que solicitaba la Decisión 12.11, párrafo e); la nueva definición es mucho más restrictiva entonces que la establecida por la Resolución Conf. 11.11.

También estamos de acuerdo en que la Conferencia de las Partes haya adoptado los dos proyectos de decisión del documento CdP13 Com. I. 9 sin suprimir las palabras “... lo que concierne a la producción de especímenes de especies incluidas en el Apéndice I obtenidas a partir de semillas y de esporas recolectadas en la naturaleza”. Esta supresión había sido sugerida por la Secretaría en su insistencia en defender su propia opinión sobre el particular, y eso por razones desconocidas y que sería interesante conocer.

¿Cómo debemos interpretar el último párrafo del documento CdP13 Doc. 51 Addendum? Este es otro tema. ¿Solamente como un rechazo de parte de la Secretaría de llevar a cabo un trabajo que le encomendó la Conferencia de las Partes? Si ese es el caso, también sería cometer abuso de poder y contrario al Artículo XII, párrafo 2i), de la Convención, bajo el cual la Secretaría debe “... desempeñar cualquier otra función que las Partes pudieren encomendarle”. Además, es exagerado ofrecer como excusa que aportar modificaciones a la Resolución Conf. 9.19, con el fin de eliminar incoherencias con la Resolución Conf. 11.11 revisada, está sujeta a interpretaciones varias y que era preferible que esos juicios sean pronunciados por la Conferencia de las Partes. En primer lugar, no pensamos que eso sea cierto, ya que el trabajo solicitado era esencialmente transferir una redacción de una resolución a la otra. Además, la Secretaría procede constantemente a formular “interpretaciones”, en particular cuando se hacen recomendaciones, tal como es su función. No tenemos duda alguna que se hubiera podido enmendar la Resolución Conf. 9.19 de manera apropiada. De todas formas, todas las interpretaciones de la Secretaría pueden ser puestas en tela de juicio por la Conferencia de las Partes, la cual siempre tiene la última palabra.

En lugar de eso, la Secretaría debió recordar al Comité I que no tenía el poder de exceptuar “las plantas enteras, reproducidas artificialmente, en macetas u otros pequeños recipientes, siempre que el envío vaya acompañado de una etiqueta o de un documento indicando el nombre de los taxa y con el texto: ‘reproducidas artificialmente’”. En efecto, la Convención no permite ninguna exención para las plantas enteras, aunque hayan sido recolectadas en la naturaleza o reproducidas artificialmente. Como se lo indica en el informe resumido CoP13 Com. I Rep. 10, esa exención, relativa a especies del género *Taxus*, fue sorprendentemente sugerida por la Delegación de los Países Bajos, en nombre de los 25 Países miembros de la Comunidad Europea. Así fue aprobada

por el Comité I sin que haya habido reacción alguna de parte de las Partes, observadores o miembros de la Secretaría (dos botánicos de ella estaban presentes). Nosotros hubiéramos podido reaccionar, pero infortunadamente no estábamos presentes cuando se discutió lo arriba indicado. Después de la sesión descubrimos ese error. Esto sucedió poco tiempo antes de tomar conocimiento de la Notificación a las Partes N° 2004/073 del 19 de noviembre, en la cual la Secretaría incluyó acertadamente una nota al pie de página para señalar el error e indicar que someterá la cuestión al Comité Permanente. Refiriéndonos siempre a esa nota, la Secretaría hubiera podido agregar, sin embargo, que los especímenes en cuestión podrían ser comercializados en forma similar a la “exención”, siempre que el documento requerido (esto no se aplicaría a la etiqueta) sea un certificado fitosanitario emitido de conformidad a la Resolución Conf. 12.3, parte VII.

Si la Secretaría no supo aconsejar a las Partes correctamente sobre el tema anteriormente citado y se encuentra ahora obligada a proponer una acción para reparar el error cometido, debemos señalar también que las ha mal asesorado durante la última sesión plenaria sobre la enmienda a la propuesta CdP13 Prop. 40 presentada por la delegación de los Estados Unidos (véase el documento CoP13 Plen. 5). “La Secretaría señaló que la propuesta CoP13 Prop. 42, en la que se proponía una enmienda a la nota al pie de página 8 para *Phalaenopsis*, había sido retirada y, por ende, no podía volver a considerarse [lo que es totalmente correcto]. En consecuencia, la propuesta de enmienda de la delegación de Estados Unidos estaría en contradicción con la nota al pie de página existente”. Esta última observación, implicaba evidentemente que, la enmienda según la opinión de la Secretaría, no podía ser considerada en lo que respecta al género *Phalaenopsis*. Felizmente, la Conferencia no tomó en consideración esta observación errónea y adoptó la propuesta CoP13 Prop.40 como fuera enmendada por la delegación de los Estados Unidos.

En conclusión, es desafortunado que la Secretaría haya intentado de diversas maneras imponer su punto de vista con respecto a una cuestión de importancia, sin tomar en consideración, como hubiera sido conveniente, las consecuencias posibles que esa opinión acarrearía a las Partes y, lo que no es menos importante, a la conservación de las especies incluidas en la CITES. Además, la Secretaría tampoco fue capaz de aconsejar a tiempo y en forma apropiada a la Conferencia de las Partes. Felizmente, en el primer caso, las Partes no tomaron en cuenta la opinión de la Secretaría; sin embargo, fueron indebidamente llevadas a adoptar medidas que son probablemente demasiado estrictas. En lo que se refiere al segundo punto, esperamos, Señor Secretario General, que el Comité Permanente sabrá corregir el error cometido.

Aprovecho la ocasión, Señor Secretario General, para hacerle llegar la expresión de mi más alta consideración.



Jaques Berney
Vicepresidente Ejecutivo

