

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES

Duodécima reunión de la Conferencia de las Partes
Santiago (Chile), 3-15 de noviembre de 2002

Interpretación y aplicación de la Convención

Enmienda a los Apéndices I y II

ENMIENDA A LOS APÉNDICES EN RELACIÓN CON LAS POBLACIONES

Introducción

1. En su 45a.reunión (París, junio de 2001), el Comité Permanente acordó que:

la Secretaría debería tomar nota de las intervenciones realizadas en esta reunión y preparar un documento para someterlo a la consideración de la 12a.reunión de la Conferencia de las Partes, con miras a evitar toda nueva confusión en cuanto a las medidas apropiadas que deben tomarse cuando las poblaciones se transfieren de un Apéndice a otro (tomando en consideración la definición de "población" que figura en la documentación preparada por el Grupo de trabajo sobre los criterios).

2. El Comité Permanente tomó esta decisión a raíz de un debate sobre la manera en que se modificaban los Apéndices tras la adopción de una propuesta en la 11a.reunión de la Conferencia de las Partes (CdP11) para transferir la población argentina de *Araucaria araucana* del Apéndice II al Apéndice I. Para enmendar los Apéndices después de la CdP11, la Secretaría retuvo el nombre *Araucaria araucana* en el Apéndice II por haber numerosas poblaciones introducidas de esta especie que no se han transferido expresamente al Apéndice I. Se impugnó la actuación de la Secretaría. Posteriormente, el Comité Permanente apoyó la actuación de la Secretaría en su 45a.reunión (París, junio de 2001).
3. La finalidad del presente documento no es discutir si la actuación de la Secretaría era correcta, sino más bien sugerir una definición del término "población" y términos conexos, examinar el principio que debe aplicarse en los casos en que se transfiere una población de un Apéndice a otro y proponer una política para el futuro, de manera que no haya equívocos.

Especies que pueden incluirse en los Apéndices

4. El termino "especie" se define en el apartado a) del Artículo I de la Convención como:

toda especie, subespecie o población geográficamente aislada de una u otra.

5. En consecuencia, cuando el Artículo II hace referencia a las "especies" que pueden incluirse en los Apéndices, quiere decirse que también se pueden incluir poblaciones geográficamente aisladas. Por esta razón, la Conferencia de las Partes puede incluir diferentes poblaciones en diferentes Apéndices, si bien se desalienta en general esta práctica de "Inclusiones divididas". La Conferencia de las Partes ha decidido en la Resolución Conf. 9.24, Anexo 3, bajo "Inclusiones divididas", que:

En general, deberá evitarse la inclusión de una especie en más de un Apéndice habida cuenta de los problemas de aplicación que ocasiona. Cuando se proceda a una inclusión dividida, por regla general, deberá efectuarse teniendo en cuenta las poblaciones nacionales o continentales, antes que las

subespecies. Normalmente no deben autorizarse inclusiones divididas en las que algunas poblaciones de una especie figuren en los Apéndices y las restantes queden fuera de ellos.

6. Sin embargo, hay muchos casos en los Apéndices en que la Conferencia de las Partes ha decidido especificar que sólo se incluyen o excluyen determinadas poblaciones nacionales. Esos casos están abarcados por las anotaciones en la serie -100 y en la serie + 200. En realidad, en algunos de los casos abarcados por esas anotaciones es evidente que tales poblaciones no están, en sentido estricto, geográficamente aisladas. Más bien están determinadas por las fronteras nacionales (o subnacionales), incluso si los animales de esas especies cruzan esas fronteras libremente. Esto significa que una "población biológica" de una especie puede dividirse entre dos Apéndices, y a veces se ha hecho así. Esto refleja realmente la política convenida por la Conferencia de las Partes, a la que se hace referencia en el párrafo 5 supra, de que las inclusiones de poblaciones deben basarse en fronteras nacionales o continentales. Esta política tiene sentido porque los controles de la CITES se aplican sobre la base de movimientos a través de las fronteras nacionales.
7. Esto significa que la Conferencia de las Partes ha interpretado en la práctica que las "poblaciones geográficamente aisladas" son poblaciones determinadas por las fronteras nacionales o continentales o, en el caso de las ballenas, determinadas por fronteras geográficas (u ocasionalmente por otras fronteras). Por lo tanto, se ha decidido que, al interpretar el término "población", lo que se debe tener en cuenta es la aplicación práctica de la Convención, y las definiciones biológicas del término "población" no son pertinentes.

¿Qué es una población?

8. Como la Secretaría ha indicado en su documento sobre el cumplimiento de la Convención (CoP12 Doc. 26), en general un tratado debe interpretarse de buena fe de conformidad con el lenguaje corriente que ha de darse a sus términos en el contexto y a la luz de su objeto y finalidad.
9. En consecuencia, para el significado normal del término "población" en lenguaje corriente hemos utilizado el New Shorter Oxford English Dictionary, como punto de partida, que ofrece varias definiciones de "población". Sin embargo, las dos pertinentes para la CITES son:
 - a) *El grado en que un lugar está poblado o habitado; los habitantes colectivos de un país, ciudad, zona, etc.; un grupo de habitantes.*
 - b) *Un grupo de animales, plantas o personas, con cruce entre sus miembros.*
10. Al aplicar estas explicaciones al término "población geográficamente aislada" utilizado en el Artículo I de la Convención, es útil la definición a). Cuando una población geográficamente aislada se incluye en los Apéndices, a lo que se hace referencia es a todos los animales o plantas (los habitantes colectivos) de una especie en una zona especificada. La definición b) es una definición de "población" para una persona no experta, en un sentido biológico. Pero, al tratar de hallar una definición adecuada para la CITES no es útil, debido a la referencia al cruce. Si una población se redujera a un animal (como en el caso, por ejemplo, de *Cyanopsitta spixii* y de *Geochelone nigra abingdoni*, ambas en el Apéndice I) o si por alguna otra razón los animales o plantas de una población no se cruzaran, con arreglo a la definición b) quedarían excluidas de la consideración de población. Sin embargo, los animales o plantas colectivos de que se trata han de seguir considerándose como poblaciones para los fines de la CITES.
11. El Comité Permanente pidió a la Secretaría que, para los fines de este examen, tuviera en cuenta cualquier definición de población facilitada por el Grupo de Trabajo sobre los Criterios. La explicación pertinente que se ofrece en el informe del Grupo de Trabajo sobre los Criterios (documento CoP12 Doc. 58) es que:

La expresión "población geográficamente aislada" se refiere a partes de una especie o subespecie, dentro de delimitaciones geográficas concretas. Puede referirse también a poblaciones o,

subpoblaciones o, por motivos prácticos, a "stocks" en el sentido en que se entiende el término en el ámbito de la ordenación de la pesca.

12. En vista de lo anterior, una definición razonable de "población geográficamente aislada" para los fines de la CITES y la definición utilizada para los fines de este debate es simplemente:

todos los animales o plantas vivos de determinada especie en una zona especificada, se reproduzcan o no los animales o plantas y sean o no autóctonos.

13. La "zona especificada", a los fines de la CITES, será normalmente el territorio de un Estado porque, como se ha señalado, los controles de la CITES se aplican sobre la base de los movimientos a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, la Conferencia ha definido también las zonas de otras formas. Por ejemplo, la anotación relativa a la vicuña *Vicugna vicugna* en el Apéndice II indica que este Apéndice comprende las poblaciones de ciertas provincias y "unidades de conservación", además de ciertas "poblaciones en semicautividad". Por otra parte, la población del rorcual menor *Balaenoptera acutorostrata* incluida en el Apéndice II se describe en los Apéndices de la CITES como la "población de Groenlandia occidental". En realidad, esto se refiere a la población descrita en la lista de la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena como la "población de Groenlandia occidental", cuyas fronteras se definen como "El Este de una línea a lo largo de: 75°N 73°30'W, 69°N 59°W, 61°N 59°W, 52°20'N 42°W, y el Oeste de una línea a lo largo de: 52°20'N 42°W, 59°N 42°W, 59°N 44°W, Cabo Farvel". Esto se conforma a la Resolución Conf. 9.24, Anexo 3, donde se dice que: "Tratándose de especies que se hallen fuera de la jurisdicción de los Estados, la inclusión en los Apéndices deberá realizarse, para definir la población, teniendo en cuenta los términos empleados en otros acuerdos internacionales en vigor, si alguno hubiere. De no haber ningún acuerdo internacional en vigor, los Apéndices deberán definir la población por regiones o por coordenadas geográficas".

¿Qué es una población geográficamente aislada?

14. En cuanto a la cuestión planteada por el Comité Permanente, si una especie se incluye en el Apéndice II y una o más poblaciones se transfieren al Apéndice I (o viceversa), las poblaciones restantes permanecen en el Apéndice donde se encontraban. Este principio es evidente, pero puede no ser fácil aplicarlo porque tal vez no esté siempre claro si quedan otras poblaciones y porque se trata de una cuestión sobre el estado de poblaciones introducidas y poblaciones contenidas (es decir, poblaciones mantenidas en condiciones controladas). Ha surgido la pregunta de cómo se deben tratar en la Convención y si se pueden considerar como "poblaciones" o como "poblaciones geográficamente aisladas", a los fines de la CITES.

15. Las preguntas fundamentales son:

- a) ¿Se pueden considerar las poblaciones introducidas y las poblaciones contenidas como "poblaciones geográficamente aisladas" a los fines del apartado a) del Artículo I de la Convención y, por lo tanto, incluirse separadamente en los Apéndices sobre la base de su situación?
- b) Si no se pueden incluir separadamente, ¿están abarcadas por las clasificaciones de especies en los Apéndices?
- c) Si están abarcadas por las clasificaciones de las especies, ¿cuál es su situación cuando las poblaciones de los Estados del área de distribución se transfieren individualmente a otro Apéndice o se suprimen de los Apéndices?
- d) Si no están abarcadas por las clasificaciones de especies, ¿cómo pueden distinguirse en el comercio los especímenes de poblaciones introducidas y contenidas de los especímenes de los Estados del área de distribución?

Poblaciones introducidas

16. Hay innumerables casos en que se han pasado especímenes vivos de un país donde se dan naturalmente en el medio silvestre (es decir, de un Estado del área de distribución) a otro, donde no se dan, y donde se han liberado o escapado a un medio natural y constituido así una población introducida de la especie (incluso si la introducción fue accidental).
17. La Secretaría cree que, a los fines de examinar qué poblaciones pueden considerarse "geográficamente aisladas", esas poblaciones introducidas se deben tratar en la misma forma que las poblaciones de los Estados del área de distribución (es decir, Estados donde la especie se da naturalmente). Esto significa que si una especie se incluye en uno de los Apéndices y las poblaciones de los Estados del área de distribución se transfieren de un Apéndice a otro, no se transfieren automáticamente con ellos cualesquiera poblaciones introducidas. Si se transfiere una especie completa de un Apéndice a otro, cualesquiera poblaciones introducidas se incluirían naturalmente en la transferencia. Además, la población introducida de una especie en cualquier Estado puede incluirse separadamente en los Apéndices y puede transferirse de un Apéndice a otro, siempre y cuando se cumplan los criterios para la inclusión. (Por supuesto, la Conferencia de las Partes puede decidir el establecimiento de criterios para la inclusión de poblaciones introducidas diferentes de los correspondientes a otras.)
18. Los dos enfoques alternativos más evidentes serían:
 - opción i) tratar a las poblaciones introducidas como extensiones de (y, por consiguiente dependientes de) las poblaciones de las que se ha tomado el plantel inicial; o
 - opción ii) decidir que no puede considerarse que las poblaciones introducidas son "poblaciones geográficamente aisladas" (ni "poblaciones") a tenor del párrafo 1 del Artículo I de la Convención.
19. Sin embargo, estas alternativas negarían la existencia jurídica separada de poblaciones introducidas, negarían los derechos de los Estados sobre los recursos que se hallan en el territorio de su jurisdicción y no tomarían en cuenta que el estado de conservación de una población introducida puede ser muy distinto del de la población del plantel inicial.
20. El enfoque de la opción i) también daría lugar a problemas de aplicación en la práctica. Esto podría demostrarse mediante un ejemplo de introducción. La población sudafricana del rinoceronte blanco meridional *Ceratotherium simum simum* se encuentra en el Apéndice II. Todas las demás poblaciones de esta subespecie están incluidas en el Apéndice I. Sin embargo, los rinocerontes se han exportado de Sudáfrica y se han introducido en otros países africanos donde la especie se había extinguido, como Botswana, Kenya, Namibia, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe y tal vez otros. Algunas de esas exportaciones tuvieron lugar porque la población de Sudáfrica se transfirió al Apéndice II. En este último caso, los animales que se transfirieron corresponden obviamente a una población del Apéndice II, pero ahora forman parte de una población del Apéndice I. Supongamos que tienen crías y crece la población. Supongamos que uno de esos Estados con poblaciones introducidas desea autorizar exportaciones a parques zoológicos del extranjero para programas de reproducción. En la opción i) se sugiere que la población introducida en el Estado vecino debe considerarse "dependiente" de la población sudafricana y, por lo tanto, de una población del Apéndice II. Pero en la práctica las Partes consideran que se encuentran en el Apéndice I.
21. Con la opción ii) sería imposible incluir poblaciones introducidas separadamente en los Apéndices. Sin embargo, podría haber casos en los que fuera deseable incluir una población introducida en los Apéndices o incluir poblaciones de los Estados del área de distribución en un Apéndice y poblaciones introducidas en otro. La Conferencia de las Partes ya ha acordado (en la Resolución Conf. 9.24, Anexo 3, con respecto a las inclusiones divididas, que "Normalmente no deben autorizarse inclusiones divididas en las que algunas poblaciones de una especie figuren en los Apéndices y las restantes queden fuera de ellos". En consecuencia, el principio general que debe aplicarse es que, si una población se incluye en los

Apéndices, las otras también deben incluirse, comprendidas las poblaciones introducidas, aunque no necesariamente en el mismo Apéndice. Las cuestiones que pueden surgir a este respecto se pueden ilustrar mediante dos ejemplos.

- a) *Araucaria araucana* sólo se da en la naturaleza en Argentina y Chile, y sus poblaciones están incluidas en el Apéndice I de la Convención. Existen poblaciones introducidas en países de la zona templada en numerosas partes del mundo. Pero la inclusión de las poblaciones de los Estados del área de distribución en el Apéndice I no parece constituir en sí una justificación para incluir también las numerosas poblaciones introducidas objeto de comercio. Estas últimas poblaciones no están amenazadas de extinción y no cumplen los criterios biológicos para incluirlas en el Apéndice I (véase la Resolución Conf. 9.24).
- b) A finales del siglo XIX, la liebre parda *Lepus capensis* se llevó de Europa a Argentina, donde se desarrolló. Esta población introducida creció tanto que se exportaron de Argentina enormes volúmenes de carne y piel y, en el decenio de 1970, era una industria de muchos millones de dólares. Las poblaciones de esta especie en los Estados del área de distribución no podían considerarse amenazadas, pero si lo fueran, y estuvieran incluidas en el Apéndice I, ello no justificaría la inclusión también de la población introducida.

Poblaciones contenidas

22. Utilizamos aquí el término "población contenida" para hacer referencia a animales y plantas mantenidos en un medio artificial. Significa todos los animales y plantas aislados efectivamente de su medio natural, y no sólo los animales mantenidos en un "medio controlado", según se define en la Resolución Conf. 10.16 (Rev.) y plantas mantenidas "en condiciones controladas", según se define en la Resolución Conf. 11.11. En la práctica, esto significa que las poblaciones contenidas son en realidad poblaciones introducidas, pero que se han introducido en un medio contenido en lugar de en la naturaleza.
23. Si se incluye una especie en el Apéndice II y se transfiere al Apéndice I, es evidente que la población contenida se encuentra (o las poblaciones se encuentran) también en ese caso en el Apéndice I. Pero, ¿qué ocurre si sólo se transfieren al Apéndice I determinadas poblaciones de los Estados del área de distribución y otras quedan en el Apéndice II? Consideremos el caso de especímenes de una especie del Apéndice II que se introduce en un medio contenido y, mediante cría o reproducción, se establece una gran población contenida. La población de los Estados del área de distribución que proporcionaron el plantel inicial se transfiere entonces al Apéndice I. ¿Cuál es la situación de la población contenida en los Apéndices? ¿Cuál es su situación si el plantel inicial comprende especímenes de poblaciones del Apéndice I y del Apéndice II? Si se comercian internacionalmente especímenes de la población contenida, en el permiso habrá que indicar en qué Apéndice está incluida la especie. Naturalmente, incluso si la especie se encuentra en el Apéndice I, los especímenes criados en cautividad y reproducidos artificialmente, si se producen de conformidad con las definiciones mencionadas, pueden comerciarse como si figuraran en el Apéndice II (según el párrafo 4 del Artículo VII) o con un certificado de cría en cautividad (según el párrafo 5 del Artículo VII). Sin embargo, muchos especímenes de poblaciones contenidas no corresponden a esas definiciones; por ejemplo, por no haberse adquirido legalmente el plantel inicial o por no poderse probar la adquisición legal.
24. La Secretaría cree que las poblaciones contenidas deben tratarse en la misma forma que las poblaciones introducidas. En consecuencia, debe ser posible incluir poblaciones contenidas separadamente en los Apéndices, especificando la población o poblaciones contenidas de que se trata. Si la población de una especie en un país se pasa de un Apéndice a otro, debe entenderse que esto incluye todos los especímenes del país, correspondan a una población silvestre o a una población contenida. Ahora bien, cuando las poblaciones designadas de ciertos Estados se transfieren de un Apéndice a otro, pero no toda una especie biológica, debe estar claro que las poblaciones contenidas fuera de esos Estados no se transfieren automáticamente al mismo tiempo, a menos que se especifique así en la propuesta. Por ejemplo, si una especie está incluida en el Apéndice II, y se da en la naturaleza en el Estado A y en el Estado B, y la población del Estado A se transfiere al Apéndice I, debe estar claro que lo que permanece

en el Apéndice II es la población del Estado B y todas las poblaciones contenidas en otros Estados. Si luego se acepta una propuesta de transferir la población del Estado B al Apéndice I (y en la propuesta se hace referencia a esa población y no a las poblaciones restantes que figuran en el Apéndice II), las poblaciones contenidas permanecerían en el Apéndice II.

Conclusión y recomendación

25. Es claramente necesaria una resolución de la Conferencia de las Partes para prevenir cualquier ambigüedad con respecto a la inclusión de poblaciones geográficamente aisladas en los Apéndices y establecer una política con respecto a la enmienda de los Apéndices cuando la transferencia de una o más poblaciones de una especie de un Apéndice a otro dejaría solamente poblaciones introducidas o poblaciones contenidas en un Apéndice.
26. La Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes apruebe el proyecto de resolución que figura en el Anexo al presente documento.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Inclusión de poblaciones geográficamente aisladas en los Apéndices

RECORDANDO que en el párrafo 1 a) del Artículo I de la Convención se define el término "especie" como "toda especie, subespecie o población geográficamente aislada de una u otra";

RECONOCIENDO que, en consecuencia, las poblaciones geográficamente aisladas de una especie pueden incluirse en cualquiera de los Apéndices de la Convención;

ADMITIENDO que tiene que haber claridad respecto a la situación de las poblaciones introducidas y contenidas de especies incluidas en los Apéndices y a las disposiciones aplicables a especímenes de esas poblaciones;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

ADOPTA las siguientes definiciones:

- a) "población" significa todos los animales o plantas vivos de determinada especie en una zona especificada, independientemente de que los animales o plantas se reproduzcan o no y de que sean o no autóctonos, y comprende las poblaciones introducidas y las poblaciones contenidas;
- b) "población introducida" significa una población establecida en el territorio de un Estado donde no se da naturalmente; y
- c) "población contenida" significa una población mantenida en un medio artificial aislada efectivamente del medio natural de la especie; y

DECIDE que:

- a) sólo las poblaciones definidas en el apartado a) anterior se pueden considerar "poblaciones geográficamente aisladas" de conformidad con el párrafo a) del Artículo I de la Convención, y pueden considerarse por lo tanto como "especies" a los fines de la Convención, incluidas las poblaciones introducidas y las poblaciones contenidas; y
- b) cuando se presenta una propuesta para incluir en los Apéndices la población de una especie de Estados designados, o para suprimirla de los Apéndices o transferirla de un Apéndice a otro, la transferencia no afectará a ninguna población del Estado del área de distribución, población introducida o población contenida de un Estado distinto de los especificados.