

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

Undécima reunión de la Conferencia de las Partes
Gigiri (Kenya), 10-20 de abril de 2000

Interpretación y aplicación de la Convención

COMERCIO DE ESPECÍMENES DE OSOS

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría, basándose en las respuestas de las Partes a las notificaciones y en investigaciones complementarias realizadas por la propia Secretaría. Tiene por finalidad ayudar a las Partes a hacer progresos en la aplicación de la Resolución Conf. 10.8 y las Decisiones 10.44 y 10.65. La Secretaría expresa su agradecimiento a las Partes que respondieron a las solicitudes de información, en particular a las que proporcionaron nuevos datos en respuesta a las investigaciones de la Secretaría. Muchas de las observaciones en el presente documento se aplican a la conservación y el comercio de especies en peligro otras que el oso, así como al comercio de medicina tradicional en general.

Demanda

2. La demanda de trofeos de caza de especies de oso sigue siendo considerable en muchos Estados del área de distribución, concretamente en Europa y América del Norte. Algunas Partes expiden habitualmente permisos de exportación para especies incluidas en el Apéndice II. No obstante, de una investigación llevada a cabo por el Servicio de Aduanas francés se desprende que algunos países de importación disponen de medidas internas más estrictas que requieren la expedición de permisos de importación para envíos amparados por dichos permisos, pero que aparentemente no han recibido solicitudes de permisos en ciertos casos. Por consiguiente, se supone que algunos especímenes comunicados como exportaciones por los Estados del área de distribución han entrado en los países de destino ilegalmente.
3. Entre las razones por las que se efectúan importaciones ilegales, cabe destacar: el desconocimiento de la legislación del país importador, el eludir deliberadamente los controles al comercio de vida silvestre, el escamoteo deliberado de los derechos arancelarios, o el destino de artículos a fines ilegales. Se informó a las Partes interesadas de los resultados iniciales de la investigación realizada por el Servicio de Aduanas francés. Investigaciones posteriores realizadas por algunas Partes pusieron de relieve que muchas Autoridades Administrativas consideran las importaciones de trofeos de caza como artículos personales y, por ende, no se requerían permisos de importación (incluso cuando dicho permiso se exige normalmente como parte de una medida interna más estricta). La Secretaría observa que estos enfoques tan dispares pueden ocasionar confusión y pueden ofrecer una oportunidad para blanquear especímenes cazados furtivamente. Sin embargo, algunas investigaciones confirmaron que se efectuaban importaciones ilegales.
4. La observancia y la supervisión nacional en algunas Partes pone de relieve la existencia de comercio ilícito de pieles con fines ornamentales y taxidérmicos.
5. Las medidas de observancia de las Partes, junto con la supervisión del comercio realizada por organizaciones no gubernamentales, indican que la mayoría de las partes y derivados de osos en el comercio (otros que los trofeos de caza) siguen utilizándose en medicina tradicional. Así, pues, hay un considerable uso de bilis de osos en productos distintos que los prescritos por los practicantes de medicina tradicional, concretamente en los tónicos. Varias organizaciones de medicina tradicional y ecologistas han expresado inquietud por el hecho de que dicha utilización está motivada por factores puramente comerciales, más que por la necesidad de partes y derivados de osos para curar enfermedades.

6. En partes de Asia aún existe demanda de partes de oso como alimento, y de animales vivos para el comercio de animales de compañía o su utilización en atracciones públicas. En algunos Estados, la falta de legislación nacional adecuada impide que se tomen las medidas de aplicación de la ley.
7. Parece ser que la colaboración entre las Autoridades Administrativas y Científicas, los organismos de aplicación de la ley y las organizaciones no gubernamentales es bastante eficaz para supervisar la conservación y el comercio. Varias iniciativas responden a la recomendación b) de la Resolución Conf. 9.8 (Rev.), sobre observancia, en la que se alienta a que se utilice, cuando proceda, la información de fuentes no gubernamentales.
8. Aunque de los decomisos y de las investigaciones realizadas entre los usuarios de medicina tradicional se desprende que la demanda de bilis y vesículas biliares de oso sigue siendo elevada, también ponen de manifiesto que con frecuencia se pasan de contrabando pequeñas cantidades, lo que indica que se trata más bien de utilización personal que de comercio ilícito.
9. Pese a que aparentemente Asia oriental sigue siendo el destino principal de las partes y derivados, se observa un uso extensivo con fines medicinales en la mayoría de los países que cuentan con importantes comunidades asiáticas.
10. En algunos Estados Partes, especialmente en China, hay "granjas" de osos, donde se crían los animales y se extraen las vesículas biliares para su utilización medicinal y/o comercial. Algunas granjas son objeto de considerable crítica debido al estado en que se encuentran los animales. Parece que China está abordando estas cuestiones del bienestar de los animales y sólo las granjas que cumplen los requisitos establecidos por el gobierno mantienen los osos y extraen su bilis en condiciones mucho más adecuadas. Tanto en China como en otros países, las cuestiones de bienestar de los animales son motivo de preocupación, en particular si repercute de tal manera que conduce a capturar animales en el medio silvestre para reponer las poblaciones mantenidas en cautividad. La Autoridad Administrativa de China ha comunicado que la producción de bilis de dichas granjas sobrepasa ahora la demanda nacional.

Legislación

11. La mayoría de las Partes utilizan una legislación relacionada con la CITES en un intento de controlar la importación y exportación de especímenes de osos. Lamentablemente, el hecho de que en la legislación nacional de un considerable número de Partes no se prevé lo necesario para la plena aplicación y observancia de la Convención, repercute inevitablemente en la eficacia de estas medidas. TRAFFIC América del Norte y TRAFFIC Europa han realizado investigaciones en 1999 sobre la legislación nacional y la aplicación de la Resolución Conf. 10.8 y se espera que podrá disponerse de dichos informes a finales de 1999.
12. El hecho de que muchas Partes no hayan incorporado en su legislación nacional la interpretación de la expresión "parte o derivado fácilmente identificable" que figura en la Resolución Conf. 9.6, o una disposición semejante, limita la posibilidad de que puedan tomarse medidas cuando se detectan envíos en los que se indica que contienen partes o derivados de osos. Algunas Partes han informado de que, sin dicha disposición, están obligadas de demostrar la presencia efectiva de partes de osos en los productos medicinales, antes de que las autoridades judiciales puedan entablar acciones. Por el contrario, algunas Partes en cuyas legislaciones se tiene en cuenta el etiquetado de los envíos se han comprometido a aplicar positiva y eficazmente la ley. Esta cuestión es particularmente importante cuando se considera la posibilidad de emprender acciones contra el comercio nacional ilícito, tal vez en relación con especímenes pasados de contrabando en un país.
13. La Secretaría es consciente de que algunas Partes están enmendando su legislación para tomar en consideración la Resolución Conf. 9.6. Sin embargo, señala que en al menos una reciente enmienda esta medida se limita a partes y derivados de un limitado número de especies y que se hace caso omiso de la interpretación más amplia recomendada en dicha resolución.
14. Ciertas Partes han adoptado medidas internas más estrictas para controlar la posesión y el comercio de especímenes de osos en sus países. Estas medidas pueden abarcar desde la limitación de la cantidad autorizada a los comerciantes al por menor hasta el requisito de un registro central de las existencias. La República de Corea, por ejemplo, ha prohibido las partes y derivados de osos como

productos alimentarios. La mayoría de los Estados del área de distribución disponen de leyes o reglamentaciones nacionales que limitan la caza de especies de osos. Parece ser que la caza furtiva se practica en la mayor parte de los Estados del área de distribución, pero es difícil estimar qué porcentaje de la misma está destinada a satisfacer la demanda internacional.

15. A juicio de la Secretaría, existe la posibilidad de que en algunas Partes haya confusión, en particular en las que los controles comerciales internos son menos rigurosos que los controles a la exportación o la importación. Las diferencias en las leyes nacionales, federales, estatales o provinciales fomentan dicha confusión y las dificultades de aplicación, por ejemplo, cuando en el mercado nacional se autoriza el comercio de vesículas biliares de osos, pero se prohíbe su importación. Aunque se trata de un asunto meramente interno, indudablemente contribuye a que los especímenes estén disponibles y puedan posteriormente llegar al comercio internacional. La Secretaría ha observado, no obstante, que un número cada día más elevado de Estados en Estados Unidos de América han adoptado nueva legislación a nivel estatal para reglamentar aún más el comercio interno de partes y derivados de osos. Se trata de una excelente noticia en un país donde se lleva a cabo una considerable caza legal de osos.

Factores de aplicación

16. Aparte de las repercusiones precitadas, la identificación de especímenes y productos en el comercio sigue siendo un factor importante para las autoridades de observancia y judiciales, ya que las especies de osos están incluidas en el Apéndice I y II. Pese a que se han desarrollado técnicas forenses para distinguir las vesículas biliares de osos de las de otros animales, mucho queda por hacer para diseñar métodos que permitan diferenciar entre especies y subespecies. La experiencia nos muestra que en el mercado negro se encuentran numerosas declaraciones fraudulentas. Se ha demostrado que muchas vesículas biliares ofrecidas a la venta como vesículas de osos eran en realidad de cerdo. Se trata de un motivo más para que las Partes se ajusten a la Resolución Conf. 9.6.
17. Con arreglo a la Decisión 10.124, la Secretaría asistió a Clark R. Bavin, *National Fish and Wildlife Forensics Laboratory* del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos a divulgar un taller sobre delitos contra la vida silvestre celebrado durante la reunión de la Asociación Internacional de Ciencias Forenses en la Universidad de California, Los Angeles, Estados Unidos, en agosto de 1999. La Secretaría dio una charla sobre la Convención y tomó nota de los trabajos que se estaban haciendo en materia de ciencia forense para ayudar a los organismos de observancia a luchar contra la caza furtiva y el comercio ilícito. La Secretaría está dispuesta a ayudar a las Partes interesadas a acceder a las últimas técnicas utilizadas. Asimismo, se ha comprometido a fomentar la sensibilización entre el personal de observancia de primera línea acerca de las posibilidades que ofrece la ciencia forense. La Secretaría estima que la labor realizada en esta esfera cumple los requisitos estipulados en la Decisión 10.124.
18. Hay pruebas de que algunas Partes deben desplegar esfuerzos para aplicar el párrafo 2.b) del Artículo IV de la Convención, antes de expedir permisos de exportación. De igual modo, las Partes deben velar por que las declaraciones del país de origen sean precisas antes de expedir los certificados de reexportación.
19. Algunas Partes han realizado considerables confiscaciones de especímenes. Por ejemplo, la Autoridad Administrativa de Canadá informó acerca de 200 decomisos en una sola región durante un periodo de cuatro años. El personal de observancia canadiense efectuó importantes decomisos y entabló acciones judiciales con éxito mediante la utilización de operaciones encubiertas.
20. La selección, el diseño de perfiles y la investigación desempeñaron una importante función en las medidas de observancia eficaces en todo el mundo. La Secretaría estima que no es apropiado examinar estas cuestiones en este documento, pero alienta a los organismos experimentados en la lucha contra el tráfico a que difundan información por conducto de la ICPO-Interpol, la Organización Mundial de Aduanas y los acuerdos regionales de aplicación de la ley.
21. La Secretaría señala la importancia de utilizar análisis de rayos X en los puertos para detectar el contrabando y alienta a las Partes a que fomenten la sensibilización del personal de seguridad de los puertos acerca del comercio ilícito de vida silvestre.

22. Asimismo, la Secretaría observó que en los informes sobre las medidas tomadas por las Autoridades Administrativas se destacaba la labor realizada por las unidades especializadas de observancia de la vida silvestre, tal como se recomienda en la Resolución Conf. 9.8. De igual modo, no puede dejar de recalcar la importancia de la sensibilización y la capacitación de los funcionarios de aduanas y de otro personal de control fronterizo, así como los funcionarios de policía. Parece que hay suficiente margen para tomar nuevas medidas en esta esfera en los Estados del área de distribución y consumidores de Asia.
23. Es lamentable que la información disponible, parte de ella transmitida a la Secretaría en respuesta a las notificaciones a las Partes sobre conservación y comercio de osos, no se comunique entre los organismos de observancia de forma habitual. Tampoco se comunica de forma periódica a la Secretaría.

Educación y reducción de la demanda

24. Se dispone de numerosos ejemplos de los Estados del área de distribución y consumidores sobre las iniciativas destinadas a sensibilizar al público respecto de la necesidad de conservar las especies de oso, sobre la importancia del comercio ilícito y la existencia de productos medicinales alternativos.
25. Varias ONG, concretamente la Red de TRAFFIC, organizaron simposios y talleres sobre el particular, permitiendo el intercambio de información útil y, más importante aún, tratando de hacer participar a las comunidades y comerciantes de medicina tradicional. En general, la respuesta de los practicantes y comerciantes ha sido alentadora, positiva y de apoyo. El Tercer simposio internacional sobre el comercio de partes de osos se celebró en Seúl, República de Corea, del 26-28 de octubre de 1999. Fue la primera vez que se celebró en Asia y se contó con una amplia participación de delegados, de distintos grupos de interés.
26. Parece ser que la comunidad de la medicina tradicional acepta generalmente la necesidad de favorecer la conservación. No obstante, se expresó el firme deseo de que la CITES tome en consideración la considerable demanda cultural de productos de oso. Diversas Partes han iniciado campañas exitosas para que los comerciantes al por menor se comprometan a no vender productos que contengan partes y derivados de especies en peligro y comuniquen esta información a sus usuarios.
27. En conjunción con sus propios organismos de aplicación de la ley, varias Autoridades Administrativas han lanzado campañas de sensibilización, a menudo utilizando materiales en varios idiomas, para desalentar la utilización de productos que contienen ingredientes de especies en peligro. En los Estados consumidores occidentales que tratan de informar a sus comunidades étnicas minoritarias, esto puede plantear dificultades de orden sociológico. Si bien debe alentarse a dichas comunidades a que adopten las normas de un país en el que la mayoría de sus ciudadanos no utilizan medicinas tradicionales con dichos ingredientes, el deseo de mantener vínculos culturales puede sencillamente aumentar la resistencia a dichas campañas.
28. Los factores que deben tenerse en cuenta en los programas de sensibilización pública de esta índole no son exclusivos de la utilización de productos de vida silvestre. Se han planteado cuestiones similares al abordar tradiciones culturales en las que se utilizan narcóticos. Asimismo, los organismos de aplicación de la ley saben que las campañas encaminadas a reducir la demanda deben ser periódicas y deben ser variables para que el mensaje alcance a una amplia audiencia.
29. La Secretaría pide a las Partes que le transmitan copia de los materiales utilizados en las campañas educativas y promocionales, a fin de que pueda transmitirlos a las Partes que estén estudiando la posibilidad de realizar iniciativas semejantes.
30. Parece que se utiliza cada día más un producto sintético denominado UDCA (el ingrediente medicinal activo en la bilis de oso) para diversas enfermedades y preparativos. No se han detectado aún efectos secundarios del UDCA sintético. No obstante, la demanda de bilis de oso sigue existiendo, tal vez incentivada por creencias culturales/históricas, en oposición a cualquier tipo de incredulidad en la utilización de productos alternativos o sustitutos. Hay varios preparados de hierbas medicinales como alternativa a la medicina tradicional de bilis de oso, pero aún no se sabe si son igualmente eficaces y no se han probado lo suficiente. Muchos practicantes de medicina tradicional convienen en que la

utilización de productos alternativos y sustitutos puede desempeñar una importante función, junto con una captura sostenible y no perjudicial para las poblaciones silvestres.

Conservación

31. Parece que la supervisión de las poblaciones de osos en América del Norte y partes de Europa es satisfactoria y es esencial para coordinar las capturas sostenibles por parte de los cazadores. Cabe señalar que hay una falta información precisa en relación con muchas especies de oso en Asia, tanto en lo que concierne a los tamaños de las poblaciones como a los niveles de caza furtiva. En menor medida, también es el caso en América del Sur.
32. La falta de información obstaculiza considerablemente el desarrollo y la aplicación de planes de gestión para los osos. El Grupo de Especialistas en Osos de la CSE/UICN ha publicado un plan de acción para los osos y la Secretaría recomienda este documento a las Partes interesadas.

Recomendaciones

33. La Secretaría estima que la orientación y las recomendaciones de la Resolución Conf. 10.8 siguen estando en vigor. No obstante, no cree que el comercio ilegal de partes y derivados de osos se haya reducido para la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes y sugiere que los Estados del área de distribución y consumidores se ajusten a las recomendaciones de la resolución y que la cuestión de la conservación y el comercio de esta especie se siga examinado en las reuniones de la Conferencia de las Partes. A juicio de la Secretaría, con el presente documento se cumplen los requisitos estipulados en la Decisión 10.65, pero recomienda que se solicite la presentación de un nuevo documento a la 12a. reunión.
34. La Secretaría comunicó al Comité Permanente que sólo un limitado número de Partes habían presentado informes con arreglo a la Decisión 10.44. La Secretaría recomienda que se revoque la Decisión 10.44 y que la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes apruebe la siguiente decisión:
35. Las Partes deben enviar informes a la Secretaría antes del 31 de julio de 2001, indicando las medidas adoptadas para aplicar la Resolución Conf. 10.8 (o la correspondiente revisión), para someterlos al Comité Permanente. En particular, todas las Partes deben informar a la Secretaría si en sus legislaciones nacionales se prevé el control del comercio de partes y derivados, tal como se define en la Resolución Conf. 9.6, y si dichos controles se aplican a todas las especies incluidas en los Apéndices de la CITES.