

LA PROTECCION DE LOS ANIMALES EN LA CONVENCION SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (*CITES*)*

Anna Mulà Arribas**

Sumario: I. Introducción. II. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. 1. Objeto de la Convención CITES. 2. Objetivo del comercio internacional de animales y su procedencia. 3. Especímenes objeto de comercio internacional. 4. Funcionamiento. 5. Estructura orgánica. 6. Cooperación de CITES con las Convenciones relacionados con la Diversidad Biológica. 7. CITES en la Unión Europea. III. CITES y la Protección de los Animales y su Bienestar. 1. Introducción. 2. Marco internacional sobre protección de los animales. 3. Ámbitos de CITES con determinaciones sobre bienestar animal. 3.1. Acondicionamiento y transporte de animales. 3.2. Albergue y cuidado de animales vivos en el país importador y lugares de destino. 3.3. Tránsito, permanencia y despacho. 3.4. Disposición en caso de confiscación de animales. 3.5. Identificación o marcado de animales. 3.6. Cría en cautividad. 3.7. Cría en granja. 3.8. Comercio con Estados que no son parte de CITES. 4. Prácticas inaceptables en el comercio internacional de especímenes de bienestar animal, o de casos concretos que podrían determinar el recorrido sobre el nivel de cumplimiento de ciertos aspectos que permanecen inciertos o borrosos, como los datos de alta mortalidad durante el transporte. 5.

* Publicado anteriormente en: Revista Aranzadi de derecho ambiental, ISSN 1695-2588, Nº. 34, 2016, págs. 135-168.

** Abogada. Fundación Franz Weber. Máster en Gestión y Conservación de especies en comercio: el marco internacional.

Prohibición de comercio basada en la protección de los animales. 6. Del cumplimiento y aplicación del bienestar animal en CITES. 7. Viabilidad para introducir nuevos requerimientos sobre bienestar animal o fortalecer los existentes. 7.1. Cooperación con otros organismos internacionales. 7.2. Mejora de los estándares y prácticas actuales e incorporación de nuevos elementos de bienestar animal. 7.3. Prácticas inaceptables y prohibición de comercio. 7.4. Cumplimiento y aplicación. IV. Valoración Final de Futuro.

Resumen: Según la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), el comercio de las especies, subespecies o poblaciones, debe ser no perjudicial para su supervivencia, pero no hace mención al potencial perjuicio que causa el comercio en términos de bienestar animal de cada individuo que conforman dichas especies. Además de evitar que el comercio ponga en peligro o sea incompatible con la conservación de la diversidad biológica, en este artículo se estudia en qué medida CITES toma en consideración la protección de los animales considerados individualmente como seres sentientes. También se analiza si resulta necesario proponer nuevos instrumentos de mejora sobre protección y bienestar animal, ya sea añadiendo nuevos requisitos y/o reforzando la aplicación de los existentes. Hay que señalar que esta materia ha generado en el seno de los organismos de CITES una extraordinaria atención durante los últimos meses, lo que hace pronosticar un futuro tendente a conceder una importancia creciente al bienestar de los animales en la conservación y comercio de especies protegidas.

Abstract: Following the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), commerce of species, subspecies, or populations must not be detrimental to their survival, but it does not mention the potential

damage that trade might cause to each individual of the species or populations concerning animal welfare. Besides preventing trade from jeopardizing or being inconsistent with the conservation of biological diversity, this article analyzes to which extent CITES takes into account the protection of animals individually considered as sentient beings. The article also examines if it would be necessary to propose new instruments that might improve outcomes concerning this issue, either by adding new requirements and/or reinforcing the existing ones. Also, an extraordinary attention that this subject has generated after delivering the Master's Dissertation in order to forecast the future aimed at increasing importance of the protection of animals in the conservation and trade in protected species is described. Must be pointed that this matter has generated within agencies CITES extraordinary attention in recent months, which makes forecasting the future aimed at granting growing importance to animal welfare in the conservation and trade in endangered species.

Palabras Clave: CITES, Convención sobre el comercio internacional, bienestar de los animales, protección de los animales

Keywords: CITES, Convention on International Trade, animal welfare, protection of animals

I. INTRODUCCION



La comunidad científica ofrece datos que reconocen que los animales tienen sensibilidad, es decir, sensaciones físicas y psíquicas complejas y pueden percibir y transmitir emociones y estados de ánimo. Los animales no sólo experimentan dolor, ansiedad, miedo, aburrimiento, alegría o deseo, si no que algunos animales tienen capacidad cognitiva y conciencia de su

propia existencia¹. La atención que la sociedad y el derecho ofrecen a los animales, como seres sentientes poseedores de necesidades básicas e intereses que merecen reconocimiento y protección, tiene envergadura mundial, y se ha convertido en una cuestión social y legal, como aspiración de una sociedad cuyo propósito es erradicar la crueldad y evitar o minimizar el sufrimiento. Actualmente y desde hace años, se constata una creciente sensibilización de la sociedad sobre la necesidad de proteger a los animales. Se puede afirmar que el trato hacia los animales ha sido motivo de creciente preocupación social y legal desde los dos puntos de vista ideológicamente aceptados con aplicación práctica: el bienestar animal y los derechos de los animales. Ambas posturas reconocen que los animales son seres sentientes al tener la capacidad de experimentar dolor y placer, pero mientras que el bienestar defiende que hay que evitar su sufrimiento innecesario, los derechos de los animales abogan por evitar todo tipo de sufrimiento mediante el fin de la explotación a que son sometidos. La aprobación de normativa, guías, manuales de buenas prácticas o estándares sobre cómo deberían ser tratados los animales, así como la aprobación de legislación que tiene por finalidad abolir ciertas actividades y prácticas con animales, se ha incrementado en las últimas décadas. Así, hoy en día, al existir un mayor conocimiento científico sobre las necesidades fisiológicas y etológicas de los animales de acuerdo con la experiencia adquirida, cada vez hay más consenso social para proteger a los animales del sufrimiento innecesario o de todo tipo de sufrimiento, ya sea a través de regulaciones de bienestar animal o de prohibiciones de actividades que utilicen animales, respectivamente.

En las últimas décadas, se está dando una importancia gradual y paulatina a la protección de los animales como un valor para la sociedad, siendo progresivo el desarrollo normativo y

1 Véase, por ejemplo, la Declaración de Cambridge sobre la Conciencia. 2012 <http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf>

las medidas públicas de protección animal adoptadas en muy diversos ámbitos. Por este motivo, parece razonable y lógico que CITES no quede excluido de esta tendencia y que el comercio internacional de especímenes se lleve a cabo en un contexto de protección de los individuos, y no sólo de las especies o poblaciones. Se parte del planteamiento que además de la conservación de las especies, cuya protección es evitar su extinción, debe considerarse la protección de los animales como seres físicos individualizados y sentientes, cuya protección es evitar su sufrimiento.

A la luz de lo anterior, se va extendiendo y solidificando la idea de que el comercio internacional, en aras a la utilización sostenible de las especies, también debería impedir el maltrato y la explotación abusiva de los animales considerados individualmente, con independencia del propósito del comercio. Ello podría incluir la protección de los animales para evitar o minimizar los daños causados durante la captura en el medio silvestre, la cría, el sacrificio y el mantenimiento posterior en cautividad y las operaciones de transporte en un sentido amplio.

Con miras a evitar las dificultades para compatibilizar la conservación tradicional, que fija su atención en las especies, poblaciones y ecosistemas, y la protección de los animales, que coloca el animal físico individual sentiente en el centro para evitar su sufrimiento, surge un nuevo movimiento internacional denominado “Conservación compasiva” (*Compassionate conservation*)². Esta disciplina creciente considera el bienestar de los animales en las prácticas conservacionistas, y advierte que al ser inevitable que a medida que la población humana siga creciendo, los problemas a los que se enfrentan los animales a nivel individual y de población también aumentarán, el camino a seguir es trabajar conjuntamente para mejorar el bienestar animal individual y el nivel de supervivencia de las especies en peligro de

extinción y sus hábitats. En este contexto, la conservación pasiva es un movimiento reciente pero con un innegable potencial para examinar y debatir sobre la protección de los animales en el contexto de conservación de la diversidad biológica y el comercio internacional.

II. LA CONVENCION SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)

1. OBJETO DE LA CONVENCION CITES

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES- (Convención CITES) es un acuerdo internacional en vigor desde el 1 de julio de 1975, firmado por 180 Estados (países) que se denominan Partes, que tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas (animal o planta vivo o muerto y cualquier parte o derivado fácilmente identificable) no constituya una amenaza para su supervivencia.

En este artículo se utilizará el término “animales” para referirse en todo caso a los animales vivos y el término “especímenes” para referirse a animales vivos y a animales muertos y/o sus partes o derivados.

El objetivo estratégico o la Misión de CITES es conservar la diversidad biológica y contribuir a su utilización sostenible, velando por que ninguna especie de fauna silvestre se someta a una explotación insostenible debido al comercio internacional. La Visión Estratégica de CITES se adoptó mediante la Resolución Conf. 16.3 (Visión Estratégica de la CITES: 2008-2020)³ y reconoce que las políticas de CITES están en continua evolución y que tiene en cuenta nuevas iniciativas internacionales en concordancia con la Convención.

Alrededor de unas 5.000 especies de animales están amparadas por CITES, divididas en 3 Apéndices y el comercio es muy diverso, desde animales vivos hasta una vasta gama de sus partes o derivados.

2. OBJETIVO DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE ANIMALES Y SU PROCEDENCIA

Según la terminología que utiliza CITES [(véase, Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP16) (Permisos y certificados)]⁴, el objetivo del comercio puede ser comercial, científico, médico, educativo, artículo personal, parque zoológico, circo y exhibición itinerante, trofeo de caza, reintroducción o introducción en el medio silvestre, cría en cautividad y aplicación de la ley/judicial/forense. La finalidad de los especímenes que son objeto de comercio internacional en CITES es muy variada, e incluye la medicina tradicional, el mercado de animales de compañía, la experimentación científica, la industria química y farmacéutica, la “caza enlatada” (traducción del más conocido termino inglés “*Canned Hunting*”) y trofeos de caza, productos para la decoración y la ornamentación, prendas de vestir y la peletería en sentido amplio, sustento como carne silvestre (*bushmeat*), alimentación (de subsistencia, cultural o de lujo), mantenimiento en parques zoológicos, acuarios y circos, cría en cautividad y (re)introducción en el medio silvestre.

La procedencia u origen de los especímenes [(Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP 16)] también es diversa, a saber, animales recolectados en el medio silvestre, animales capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier estado, animales criados en granjas, animales nacidos y/o criados en cautividad, animales confiscados o decomisados, animales pre-convencción y de origen desconocido.

3. ESPECÍMENES OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL

La descripción de los especímenes se realiza en las Directrices para la preparación y presentación de los informes anuales CITES⁵, en la forma que se detalla a continuación: aceites (por ejemplo, de tortuga, foca, ballena, pescado); aleta (aletas frescas, congeladas o disecadas y partes de aletas); ancas de rana; artículos de cuero (productos manufacturados de cuero de gran tamaño: por ejemplo, maletines, enseres, maletas, baúles y productos manufacturados de cuero de pequeño tamaño: por ejemplo, cinturones, tirantes, sillines de bicicleta, chequeras o carteras para tarjetas de crédito, pendientes, bolsos, llaveros, agendas, monederos, zapatos, tabaqueras, billeteras, correas de reloj); barbas (hueso de ballena); bilis; calipe (cartílago de las tortugas para sopas); caparazón; carne (carne fresca o carne procesada); cáscaras de huevos; caviar; cola (por ejemplo, de caimán (para cuero) o zorro (para adornos, esclavinas, boas, etc.)); colmillo (colmillos esencialmente enteros, estén o no trabajados, que incluyen los colmillos de elefante, hipopótamo, morsa, narval); conchas (conchas de moluscos en bruto o no trabajadas); coral; cráneo; cuernos (inclusive astas); cuerpo (animales muertos, substancialmente enteros, inclusive el pescado fresco o procesado, tortugas o mariposas disecadas, reptiles en alcohol, animales enteros disecados como trofeos de caza, etc.); dientes (por ejemplo, de ballena, león, hipopótamo, cocodrilo, etc.); entero (especímenes de animal vivo o muerto); escamas (por ejemplo, de tortuga, otros reptiles, peces, armadillos); espécimen científico (inclusive la sangre, tejidos (p. ej., riñón, bazo, etc.), preparados histológicos, especímenes de museo preservados, etc.); esqueleto; flancos (lados o flancos de las pieles); garras (por ejemplo, de felinos, osos o cocodrilos); genitales (penes

castrados y desecados); huesos (inclusive las mandíbulas); huevos (también huevos vivos fecundados, generalmente de aves, reptiles, peces e invertebrados); jaramugos (peces jóvenes de uno o dos años de edad para el comercio de acuario, criaderos u operaciones de liberación en el medio silvestre); marfil; medicinas; napas (de pieles, inclusive alfombras cuando están hechas de varias pieles); orejas (generalmente de elefante); patas (por ejemplo, de elefante, rinoceronte, hipopótamo, león, cocodrilo, etc.); pelo (pelo de todo tipo de animales, por ejemplo, de elefante, yak, vicuña, guanaco); pieles (esencialmente enteras, en bruto o curtidas, inclusive chalecos de cocodrilo, revestimiento corporal exterior, con o sin escamas); plumas; polvo; prendas de vestir (inclusive guantes y sombreros, adornos o pasamanería para las prendas de vestir); sopa (por ejemplo, de tortuga); tela; trofeo de caza (cráneo, cuernos, testuz, espina dorsal, cola, patas, un cuerpo disecado entero); vejiga natatoria (órgano hidrostático, inclusive la cola de pescado y la cola de esturión); vesícula biliar; vivo (animales vivos).

4. FUNCIONAMIENTO

CITES somete el comercio internacional de especímenes a ciertos controles para que su importación, exportación, reexportación o introducción procedente del mar de especies amparadas por la Convención sean autorizadas mediante un sistema de concesión de permisos y certificados. Cada Parte en la Convención debe designar una Autoridad Administrativa que se encargue de administrar el sistema de concesión de estos permisos y certificados, y una Autoridad Científica para prestar asesoramiento. Las especies se agrupan en los Apéndices I, II y III, según su estado biológico o el grado de amenaza debido al comercio internacional y el nivel de protección de cada una de ellas.

El Apéndice I incluye especies que están en peligro de

extinción. En el Apéndice II se encuentran las especies que no están necesariamente en peligro de extinción, pero que podrían estarlo en un futuro si no se controla estrictamente su comercio. El Apéndice III incluye especies sujetas a regulación en un determinado país Parte, para lo que se requiere la cooperación de otros países Parte con el objeto de controlar su comercio internacional.

La Convención CITES, que es jurídicamente vinculante para las Partes, ofrece un marco jurídico que ha de ser respetado por cada una de las Partes, las cuales han de promulgar legislación propia para garantizar que CITES se aplica y se cumple a escala nacional.

La información es uno de los factores clave para ejercer las funciones de vigilancia e inspección sobre el comercio internacional legal e ilegal de especímenes incluidos en los Apéndices de la Convención CITES. En el artículo VIII.7 de la Convención se estipula que cada Parte debe presentar a la Secretaría CITES un informe anual y un informe bienal. Los informes anuales deben abarcar información sobre la índole y la magnitud del comercio CITES y los informes bienales deben centrarse en las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas para aplicar la Convención.

5. ESTRUCTURA ORGÁNICA

La Convención establece una Conferencia de las Partes y una Secretaría.

Cada tres años aproximadamente, la Conferencia de las Partes se reúne en algún país de un Estado Miembro para examinar la aplicación, interpretación y cumplimiento de la Convención. Estas reuniones, en las que participan las delegaciones de las Partes y los observadores, se conocen comúnmente como “CoP” y sus cometidos se plasman en el artículo XI de la Convención. Los Apéndices son parte intrínseca de la Convención y

por tanto jurídicamente vinculantes. Ello no obsta para que puedan ser modificados en cada CoP a propuesta de cualquier Estado parte, añadiendo, eliminando o cambiando de Apéndice las especies, mediante un sistema de votación sin necesidad de ratificación por todas las Partes, como requeriría la modificación del texto de la Convención. El hecho de que la aprobación de decisiones cruciales sobre qué especies y en que medida pueden ser objeto de comercio internacional se articule mediante este mecanismo, le da buena parte del rigor, relevancia y eficacia a este instrumento internacional. La CoP también aprueba recomendaciones, que pueden tomar la forma de Resoluciones o Decisiones. Las Resoluciones tienen generalmente la finalidad de proporcionar orientación a largo plazo, mientras que las Decisiones tienen como destinatario un órgano específico de CITES y son mayoritariamente diseñadas para ser aplicadas en un plazo determinado. Si bien en general se considera que las Resoluciones y Decisiones de la CoP no son obligatorias, tienen considerable fuerza legal y persuasión porque se basan en el texto de la Convención y se aprueban a menudo por consenso (Documento CoP12 Doc. 26, Cuestiones de aplicación general⁶).⁷

La CoP está asistida por una serie de comités cuya regulación se contempla en la Resolución Conf.11.1 [(Rev. CoP16) (Establecimiento de Comités)]⁸, que también desempeñan un papel importante entre reuniones de la CoP: el Comité Permanente, el Comité de Fauna y el Comité de Flora.

La Secretaría de la CITES es administrada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

6 <https://www.cites.org/sites/default/files/esp/cop/12/doc/S12-26.pdf>

7 Sobre el poder de la “soft law” y el denominado “shaming effect” de las Resoluciones de CITES, ver Alonso, E. 2011. Introduction to International Environmental Law: Handbook with Cases and Materials for American Lawyers (Friends of Thoreau Program Series, Nº 1, UAH-Franklin Institute of North American Studies, Ed. Universidad Rey Juan Carlos, 3d. Edition, July 2011, Chapters 2 and 12.

8 <https://www.cites.org/esp/res/11/11-01R16.php>

(PNUMA) y su sede se encuentra en Ginebra, Suiza. Las funciones de la Secretaría se encuentran en el Artículo XII del texto de la Convención. La Secretaría publica periódicamente Notificaciones a las Partes para informar sobre cuestiones de muy diversa naturaleza, anunciar las próximas reuniones o los textos definitivos de las Resoluciones y Decisiones.

6. COOPERACIÓN DE CITES CON LAS CONVENCIONES RELACIONADOS CON LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La voluntad de CITES y otras convenciones relacionadas con la diversidad biológica de mantener una relación estrecha de cooperación, se ha plasmado en la última CoP de CITES (Bangkok, 2013) a través de la aprobación de la Resolución 16.4 (Cooperación de la CITES con otras convenciones relacionadas con la diversidad biológica)⁹, que alienta a las Partes a considerar nuevas oportunidades para fortalecer la cooperación, la coordinación y las sinergías entre las Convenciones relacionadas con la diversidad biológica a todos los niveles pertinentes. El marco de negociación y cooperación sobre cuestiones administrativas y de fondo ya fue encomendado a las Secretarías de las convenciones relacionadas con la diversidad biológica a través del Grupo de Enlace sobre la Diversidad Biológica (*Biodiversity Liaison Group*, BLG) y el Grupo de Gestión Ambiental (*Environment Management Group*, EMG), Ambiental. Igualmente, la imposición de que todos los instrumentos multilaterales han de ser coherentes y apoyarse mutuamente proviene de la misma Visión Estratégica de CITES (Resolución Conf. 16.3).

7. CITES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) es a la vez un destino importante

y un punto de tránsito en el comercio mundial de la fauna silvestre. Todos los Estados miembros de la UE son Partes de la Convención CITES y, después de 30 años, la adhesión de la UE a CITES se aprobó mediante la Decisión (UE) 2015/451 del Consejo de 6 de marzo de 2015, relativa a la adhesión de la Unión Europea a CITES¹⁰. Con el fin de asegurar una uniformidad de las restricciones del comercio en toda la UE, la Convención ha sido implementada en su conjunto en todo el territorio de la UE, en lugar de por cada Estado miembro; y desde 1984, la UE aplica la Convención CITES a través de la normativa europea comúnmente conocida como “Reglamentos de la UE sobre Comercio de Fauna y Flora Silvestre” (*EU Wildlife Trade Regulations*).

III. CITES Y LA PROTECCION DE LOS ANIMALES Y SU BIENESTAR

1. INTRODUCCIÓN

CITES es ante todo un tratado de conservación y comercio. Sin embargo, el texto de la Convención y diversas Resoluciones adoptadas por la CoP toman en consideración numerosas cuestiones relacionadas con la protección de los animales considerados individualmente, manifestando una preocupación distinta a la contemplada por los objetivos de conservación.

Recordemos que para que el comercio de los animales sea posible, algunos son capturados en el medio silvestre y otros son criados en cautividad, pudiendo ser comercializados vivos o muertos (incluyendo cualquier parte o derivado). Asimismo, la procedencia u origen de los animales puede provenir de la captura en el medio silvestre, del nacimiento y cría en cautividad, de la cría en granjas y de acciones de decomiso y confiscación, situaciones donde el bienestar animal puede verse afectado o

10 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0451&from=ES>

menoscabado, al igual que sucede en el destino de los animales para su comercio, que es la muerte inmediata o después de su venta, el mantenimiento en condiciones de cautividad de por vida o la (re)introducción en el medio silvestre.

El mismo preámbulo de la Convención admite que la utilización de la vida silvestre con fines estéticos, científicos, culturales, recreativos y de otra índole esencialmente no destinados al consumo, reviste asimismo gran importancia. Todas estas actividades tienen impacto en el bienestar animal y algunas de ellas, por su gran potencial en el sufrimiento de los animales, se consideran desde ciertos puntos de vista éticamente inaceptables o reprobables por la sociedad en distintos niveles.

Dicho comercio afecta a una gran variedad de mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces, y hay especies cuyos individuos sufren implicaciones en su bienestar animal en un alto grado, como por ejemplo el elefante que es comercializado por su marfil, piel, captura para zoológicos o circos, trofeos de caza, turismo y carne silvestre.

A continuación, se determina cual es el marco jurídico internacional de protección de los animales; qué ámbitos de CITES contienen determinaciones sobre bienestar animal; la importancia que otorga CITES a la protección de los animales; conocimiento de prácticas que desde la perspectiva del bienestar animal no se adecuan a las disposiciones de CITES o bien se consideran inaceptables; el efectivo cumplimiento y aplicación del bienestar animal en CITES; y si resulta viable introducir nuevos requerimientos de bienestar animal o fortalecer los existentes¹¹.

2. MARCO INTERNACIONAL SOBRE PROTECCIÓN DE

11 Mulà Arribas, A. 2015. TFM: La protección de los animales en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Máster en Gestión y Conservación de especies en comercio: el marco internacional. Universidad Internacional de Andalucía. Autora: Anna Mulà Arribas; Tutor y Director: Alejandro Lago Candeira; Co-director: Carlos Íbero Solana.

LOS ANIMALES

La protección de los animales ya es un valor para la sociedad y por ello está recogido en la legislación nacional o regional de una parte significativa de los países del mundo. Especialmente notable ha sido el desarrollo de normas que en las últimas décadas han reflejado la paulatina adopción de medidas para reducir o evitar el sufrimiento innecesario de los animales. Actualmente, los esfuerzos se dirigen a incrementar el nivel de protección y a configurar un status legal para los animales. Esta atención ampliamente reflejada a nivel nacional no se ha correspondido a nivel internacional con la misma profusión, lo cual puede reflejar que este valor todavía no está consolidado en el ámbito internacional de manera global.

A pesar de que a nivel universal el bienestar animal no ha atraído el nivel de atención acumulado por la conservación de las especies, el bienestar de los animales no es un tema ajeno e indiferente a la comunidad internacional. Por ejemplo, ciertos aspectos de dos de los convenios principales de carácter internacional sobre conservación de la fauna salvaje, repercuten incidentalmente en la protección de los individuos. Se trata del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural, Convenio de Berna (1979), que se aproxima a través de las disposiciones sobre los medios o métodos de caza no selectivos; y la Convención sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestre, Convención de Bonn (1979), que lo hace en la Resolución 11.22 aprobada en la última CoP (Quito, 2014), para suscitar la preocupación sobre el impacto en el bienestar individual de los cetáceos vivos que se capturan en su medio natural para usos con fines comerciales destinados a su exhibición en parques marinos, acuarios y circos¹².

12 PNUMA/CMS/Resolución 11.22
http://www.cms.int/sites/default/files/document/Res_11_22_Captura_de_cetáceos_en_su_medio_natural.pdf

En relación al Convenio de Berna, se puede apreciar que el régimen jurídico del bienestar animal influye en la protección jurídica de la biodiversidad, puesto que en su anexo IV -en relación con el artículo 8- se contienen los medios o métodos de caza y otras formas de explotación prohibidos por considerarse que no son selectivos, y si bien esta prohibición se dirige a evitar muertes indiscriminadas de especies protegidas, ha dado lugar a consideraciones en el seno del Convenio que afectan al bienestar y a la protección de los animales para evitar su sufrimiento. Así, aunque muchos de los métodos prohibidos son considerados crueles y capaces de causar grandes sufrimientos a los animales, estas disposiciones no se promulgaron para protegerlos de su sufrimiento, sino para cumplir con una agenda de conservación que protegía a las poblaciones de los animales protegidos de las trampas no-selectivas e indiscriminadas. No obstante, el artículo 8 del Convenio de Berna ha inspirado Acuerdos internacionales [(Acuerdos sobre normas internacionales de captura no cruel, 1998 (AIHTS en sus siglas en inglés)] y normativas de la Unión Europea (Reglamento (CEE) n° 3254/1991 del Consejo, de 4 de noviembre de 1991), dos iniciativas adoptadas sobre el razonamiento de reducir el sufrimiento de los animales individuales, en relación con la captura y/o matanza de, inicialmente, 19 especies silvestres para comercializar con sus pieles, como por ejemplo el castor, nutria, coyote, lobo, lince, marta, rata almizclera, mapache y tejón¹³.

Otro Tratado internacional, el Tratado Antártico (1959),

13 Acuerdos sobre normas internacionales de captura no cruel/Agreement on International Humane Trapping Standards (AIHTS):

- Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998 relativa a la celebración de un acuerdo entre la Comunidad Europea, Canadá y la Federación de Rusia sobre normas internacionales de captura no cruel (98/142/CE).

<http://www.boe.es/doue/1998/042/L00040-00057.pdf>

- Decisión del Consejo de 13 de julio de 1998 relativa a la celebración de un Acuerdo internacional en forma de Acta acordada entre la Comunidad Europea y Estados Unidos de América en materia de captura no cruel (98/487/CE)

<http://www.boe.es/doue/1998/219/L00024-00038.pdf>

a través de dos de sus Acuerdos anexos: la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (1972) y el Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente (1991), ya apuntó antes en esta misma dirección para reducir al mínimo posible el sufrimiento de los animales que han de ser capturados en la Antártida, y este debate se consolidó en el seno de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), la organización mundial creada para la gestión de la caza y conservación de las ballenas en virtud de la Convención Internacional para la regulación de la pesca de la ballena (1946), que ha incorporado en su agenda los temas de bienestar para evitar el sufrimiento de las ballenas en el momento de la caza, captura y sacrificio. La CBI centró su actuación de manera progresiva hacia la reducción de la crueldad, iniciando esta andadura en la década de 1970 con la prohibición de ciertos diseños de arpones que alargaban el tiempo de agonía y sufrimiento al animal. A pesar de que en 1982 la CBI aprobó una moratoria a la captura de ballenas con fines comerciales a nivel mundial que se ha extendido hasta hoy, ésta no ha sido aplicada en su conjunto por el régimen de excepciones de la Convención que permite que se continúe dando muerte a ballenas. Hay que señalar, no obstante, que la decisión de poner fin a la caza comercial (con las excepciones) fue motivada tanto por las preocupaciones relacionadas con la crueldad y la moral como las relativas a la conservación de las especies; de hecho, la moratoria abarca a especies pertenecientes a poblaciones que no están amenazadas. Con respecto a esta última cuestión, en un fallo histórico de 31 de marzo de 2014, la Corte Internacional de Justicia, el principal órgano judicial de las Naciones Unidas, ordenó a Japón cesar la caza de ballenas en el Océano Antártico (de conformidad con el programa de caza JARPA II que realizaba estudios sobre el ecosistema antártico y las poblaciones de ballenas, lo que permitía su caza) y revocar los permisos concedidos para matar, capturar y comerciar al vulnerar la Convención internacional para la regulación de la pesca de ballena, al no tratarse de

una caza con fines científicos (sometida a un supuesto de excepción), si no comerciales.¹⁴

Todo ello, con independencia de las importantes declaraciones, aunque genéricas, de los preámbulos de la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), y dentro de este último, del undécimo de los Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica (2004), que abogan por la utilización ética y humana de la diversidad biológica, por el respeto de toda forma de vida cualquiera que sea la utilidad para el ser humano y por el reconocimiento del valor intrínseco de los seres vivos y de la diversidad biológica.

Al respecto, la Carta Mundial de la Naturaleza, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 37/7 el 28/10/1982, podría proporcionar una base para asentar estos principios. Así, en el preámbulo de la Carta se recuerda que *“Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral”*. Si bien la Carta tiene por objeto proteger y respetar a la naturaleza desde una perspectiva de conservación de la población de las especies y la salvaguarda de los hábitats necesarios para este fin, se puede constatar que en su preámbulo se adopta un lenguaje a favor de la posición de los derechos de los animales, que les otorgaría valor intrínseco y no meramente instrumental. La idea del valor intrínseco de las especies también se menciona en el preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas, Río de Janeiro 1992: *“Conscientes del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos,*

14 Corte Internacional de Justicia. Judgement by the International Court of Justice. 2014.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf>

sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes”. En este punto, hay que hacer una obligada remisión a los *Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica* (2004), que fueron adoptados en la 7ª reunión de la Conferencia de las Partes -CoP- del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Kuala Lumpur, 2004), para dotar de importancia la referencia anterior contenida en el preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Al respecto, en la directriz operacional conexas al principio práctico 11ª, se incluyen como factores a tener en cuenta en la utilización de la diversidad biológica, la promoción de un “uso más eficiente, ético y humano de los componentes de la diversidad biológica”. Esta mención se acopla a la perfección a la noción de trato ético y humanitario a los animales individuales que forman parte de esta biodiversidad.

En su papel de organismo internacional intergubernamental, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) ha asumido el liderazgo mundial en la elaboración de normas básicas internacionales que se toman como referencia en la toma de decisiones que tienen un impacto en el bienestar de los animales, siendo el conjunto de directrices más utilizado el de las 5 libertades¹⁵ (los animales tienen que estar libres de hambre y sed; libres de molestias o incomodidad; libres de miedo y angustia; libres de dolor, lesiones y enfermedades; y libres para expresar su comportamiento normal). Tanto la definición de bienestar animal, entendido como el modo en que un animal afronta las condiciones de su entorno o ambiente, como las pautas o libertades que deben regir el bienestar de los animales, son comúnmente aceptadas de forma universal, y por tanto plenamente aplicables a los animales que se encuentran en los Apéndices de

15 http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_aw_introduction.htm

la Convención CITES. La libertad de manifestar un comportamiento natural es quizá, conceptualmente, la más difícil de cumplir en los animales destinados a ser objeto de comercio internacional, que son extraídos de su medio natural o criados o mantenidos en cautividad, sin perjuicio de la imposibilidad de cumplir o la inobservancia de otras libertades en las distintas etapas del comercio en la que los animales no están libres de hambre, sed, temor, angustia, molestias, dolor, lesiones y enfermedades. Sobre este asunto, hay que resaltar el reciente Acuerdo de Cooperación que se ha firmado entre CITES y la OIE el pasado 4 de diciembre de 2015¹⁶, un documento altamente positivo en el que ambas organizaciones han decidido colaborar en temas de salud y bienestar de los animales en todo el mundo para salvaguardar la biodiversidad y proteger a los animales.

Se puede afirmar que la Convención CITES, a pesar de poder considerarse un instrumento internacional de conservación de especies con interés comercial, es el primer convenio internacional que incorpora de forma expresa en su texto fundacional la materia del bienestar animal. Así, CITES tiene un ámbito específico que se circunscribe a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, velando para que ninguna especie de fauna silvestre se someta a una explotación insostenible debido al comercio internacional. Para lograr este fin, CITES contiene muchas disposiciones sobre bienestar animal cuando los animales están bajo el control humano en las operaciones de comercio internacional, e incluso después de finalizado dicho comercio.

La aplicación de las disposiciones de CITES que velan por el bienestar de los animales considerados individualmente, contribuye a la supervivencia de las especies de esos animales y, desde este punto de vista generalizado, la carencia en la implementación efectiva de dichas disposiciones conlleva perjuicios

16 https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/sec/Cooperation_Agreement_CITES_and_OIE_dec_15.pdf

en la conservación de las especies. Es más, dada la conexión entre la conservación, el bienestar animal y el bienestar humano, la mejor forma para garantizar la viabilidad a largo plazo de estos tres elementos es asegurar una correcta implementación de CITES en su totalidad, de tal forma que el comercio no sea perjudicial para la especie, que se cuide al animal para evitar su sufrimiento y que no desaparezcan los recursos de los que dependen los medios de subsistencia de las personas.

Lo anterior no es solo una creencia o postulado filosófico, sino un propósito que ya tiene su propia ideología o disciplina que viene configurada por la denominada "conservación compasiva", que estudia la manera de asegurar que la ética y el bienestar se tengan en cuenta en las prácticas de conservación y ello se traduzca en el bienestar de los individuos, especies, poblaciones, ecosistemas y humanos en su conjunto.

3. ÁMBITOS DE CITES CON DETERMINACIONES SOBRE BIENESTAR ANIMAL

CITES aborda el bienestar de los animales de las especies contenidas en los Apéndices con alcance mundial en los siguientes ámbitos:

1. Acondicionamiento y transporte de animales
2. Albergue y cuidado de animales vivos en el país importador y lugares de destino
3. Tránsito, permanencia y despacho
4. Disposición en caso de confiscación de animales
5. Identificación o marcado de animales
6. Cría en cautividad
7. Cría en granja
8. Comercio con Estados que no son parte de CITES

Los apartados 1, 2 (solo albergue y cuidado), 3 y 4 son elementos incluidos en el texto de la Convención CITES que han sido desarrollados por Resoluciones de la Conferencia de las

Partes (CoP); los apartados 2 (solo lugares de destino) 5, 6, 7 y 8 derivan de recomendaciones y acuerdos comprendidos en Resoluciones aprobadas por la CoP.

3.1. ACONDICIONAMIENTO Y TRANSPORTE DE ANIMALES

Los animales han de ser acondicionados, transportados y tratados de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. Este requerimiento constituye una condición necesaria para que la Autoridad Administrativa de los Estados Partes pueda conceder permisos para el comercio internacional, se aplica a los animales de los tres Apéndices¹⁷ y ha sido desarrollado por la Resolución Conf. 12.3 [(Rev. CoP16) (Permisos y certificados)]¹⁸; Resolución Conf. 10.20 (Frecuentes movimientos transfronterizos de animales de propiedad privada);¹⁹ Resolución Conf. 10.21[(Rev. CoP16) (Transporte de especímenes vivos)].²⁰

La validez de todos los permisos y certificados CITES se supedita a la existencia de una declaración en el sentido que las condiciones de transporte se ajustan a la Reglamentación para el transporte de animales vivos de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y a las Directrices para el transporte no aéreo de animales y plantas silvestres vivos. Esto se traduce en la obligación de una Autoridad Administrativa CITES de denegar un permiso o certificado ante la certeza o la duda probable de que las condiciones de acondicionamiento y transporte no cumplen con los requisitos preestablecidos en dichos documentos, que contienen abundantes medidas para salvaguardar el bienestar de los animales. El transporte aéreo sigue siendo el medio

17 Artículos III, IV y V de la Convención CITES

18 <http://www.cites.org/esp/res/12/12-03R16.php>

19 <http://cites.org/sites/default/files/document/S10-20C15.pdf>

20 <http://www.cites.org/esp/res/10/10-21R16.php>

preferente para transportar los animales vivos. Aceptada por CITES y reconocida como la norma internacional para el transporte aéreo de animales vivos, la Reglamentación de IATA es la fuente esencial de información sobre la forma de transportar animales de manera segura y humanitaria. En ella se indican las precauciones que han de tomar las líneas aéreas, los expedidores, los agentes de carga y los profesionales encargados del acondicionamiento de los animales tanto en tierra como en el aire. En esta materia, la relevancia que le ha otorgado CITES se traduce en la aprobación de unas Directrices expresas que incluyen abundantes normas sobre trato humanitario a los animales, aunque su importancia se ve un poco desdibujada por el hecho de que nunca se ha discutido en ningún foro de CITES cual es el significado de la palabra “maltrato”. Las Directrices para el transporte CITES parten del hecho de que el transporte de un animal, que incluye las operaciones anteriores y posteriores al transporte en sí, constituye una situación no natural para el mismo, siendo muy probable que le cause algún grado de estrés. Según las Directrices, por razones de bienestar animal, el transporte de animales debe ser rápido y eficaz; los transportistas y organizadores del transporte tienen la obligación de planificar el transporte para asegurar que el bienestar de los animales no se comprometa; todas las instalaciones y equipamiento necesarios para embalar, elevar en montacargas, cargar y descargar deben estar listos y fácilmente disponibles para minimizar el tiempo de la carga y descarga, asegurar el bienestar del animal y minimizar el riesgo de provocar temor, daño, deterioro de la salud, sufrimiento y maltrato; es esencial que se implementen medidas para salvaguardar la salud y el bienestar de los animales y todo el personal durante y después de la carga y la descarga; el transporte debe realizarse sin demora al destino y las condiciones de bienestar de los animales deben ser controladas periódicamente y mantenidas de forma adecuada por personal competente; en caso de demora durante el transporte, el transportista debe tomar

todas las medidas necesarias para salvaguardar el bienestar de los animales y reducir el riesgo de temor, daño, deterioro de la salud y sufrimiento innecesarios; cuando los animales enferman o sufren daño durante el transporte, deben recibir tratamiento veterinario adecuado lo más pronto posible y si resultara necesario, debe practicarse la eutanasia de emergencia de una forma que no les cause ningún sufrimiento innecesario en cumplimiento de la legislación pertinente.

Una mención especial merecen las tortugas y galápagos a las que CITES ha dedicado la Resolución Conf. 11.9 [(Rev. CoP13) (Conservación y comercio de tortugas terrestres y galápagos)]²¹ para que las Partes aseguren el cumplimiento de estos requisitos. Hay que indicar que el transporte de un animal incluye las operaciones anteriores y posteriores al transporte en sí, lo que CITES ha llamado “acondicionamiento” y “adecuada preparación y embarque de animales”, una materia cuyo estudio se enmarca expresamente en las funciones que el texto de la Convención atribuye a la Secretaría²², lo que resalta la importancia que CITES otorga a este tema.

La obligación de garantizar la reducción del riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato de los animales durante el acondicionamiento y transporte es mencionado con mayor frecuencia en el texto de CITES y conforme a ello, los problemas ocasionados por el transporte de animales vivos ha centralizado gran parte de los debates relacionados con el bienestar animal de los organismos de CITES. Uno de los temas más profusamente tratados en materia de acondicionamiento y transporte es la alta mortalidad durante esta fase del comercio, una información que a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha llegado a recopilar con exactitud por falta de cooperación de las Partes en el cumplimiento de sus obligaciones, llevando a CITES a abandonar el

21 <http://cites.org/sites/default/files/document/S11-09R13C15.pdf>

22 Artículo XII.2 c) de la Convención CITES

asunto y a reemplazarlo por unos requerimientos menos exigentes. En general, el Comité de Fauna reconoció que la mortalidad podría producirse también antes y después del transporte (CoP14 Doc. 41 (Rev. 1)23.

Otro de los vacíos más comentados de forma general en esta materia es que el ámbito de CITES no alcanza al bienestar de los animales que van a ser objeto de comercio internacional mientras viven en estado salvaje, y eso incluye la falta de jurisdicción y competencia sobre los métodos de captura o caza de los animales en el medio silvestre. En dos ocasiones, las propuestas debatidas en la CoP, que aspiraban a extender la prohibición del comercio de animales capturados en el medio silvestre a través de métodos crueles, como parte del “acondicionamiento” de los animales, fueron rechazadas, acogándose a una interpretación estricta y restringida de la Convención.²⁴ Sobre ello, y a la vista de los precedentes de instrumentos internacionales que han abordado, íntegramente, la protección de los individuos de la fauna salvaje desde el compromiso de reducir el sufrimiento en el momento de la extracción o captura de su medio natural, CITES podría reformular su postura para no excluir de manera tajante de su ámbito de actuación la forma en que los animales fueron capturados antes de inmediatamente entrar en el comercio. Respalda esta posición el hecho de que uno de los condicionantes para la concesión de un permiso de exportación de animales de los 3 Apéndices consiste en la verificación de que el animal no fue obtenido en contravención de la legislación vigente (que incluiría aquella sobre la “protección de la fauna”), lo que parecería incluir los métodos prohibidos de captura existentes en dicha legislación.

Otro intento infructuoso para alcanzar la protección de los animales más allá de las disposiciones de la Convención, en este caso eximiendo de los permisos temporalmente para extraer

23 <http://www.cites.org/sites/default/files/esp/cop/14/doc/S14-41.pdf>

24 CoP4, Gaborone, 1983, Doc. 4.32; CoP11, Gigiri, 2000, Doc. 11.55

a los animales de un país ante una situación inminente de peligro y por razones humanitarias²⁵, supuso la imposibilidad de rescatar grandes simios de una muerte probable en una zona de guerra. En este caso, CITES alegó que era necesario modificar la Convención mediante una enmienda si se pretendía crear un supuesto de excepción de determinados permisos ante una circunstancia como la descrita.

3.2. ALBERGUE Y CUIDADO DE ANIMALES VIVOS EN EL PAÍS IMPORTADOR Y LUGARES DE DESTINO

Los animales han de ser albergados y cuidados adecuadamente en su lugar de destino. Este mandato constituye una condición de verificación de la Autoridad Científica, para que la Autoridad Administrativa pueda conceder permisos para el comercio internacional y se aplica a los animales del Apéndice I de la Convención²⁶. Esta cuestión ha sido tratada en la Resolución Conf. 5.10 [(Rev. CoP15) (Definición de la expresión "con fines primordialmente comerciales")]²⁷ y en la Resolución Conf. 10.3 (Designación y función de la Autoridad Científica)²⁸.

Las especies animales que se transfieran del Apéndice I al II pueden ser comercializadas a los "destinatarios apropiados y aceptables", es decir, a los beneficiarios que cuenten con instalaciones adecuadas para albergar y cuidar de los animales y donde se garantice que se les concederá un tratamiento humanitario²⁹.

25 CoP12 Doc.63

26 Artículo III de la Convención CITES. Extensible a los animales del Anexo B del Reglamento Reglamento (CE) N° 865/2006, de la Comisión de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio

27 <http://www.cites.org/esp/res/05/05-10R15.shtml>

28 <http://www.cites.org/http%3A//cites.org/esp/res/16/10-03C15.php>

29 Resolución Conf. 11.20

Apenas han existido alusiones en las disposiciones de CITES sobre la averiguación de la capacidad del destinatario para albergar y cuidar adecuadamente animales vivos del Apéndice I en el lugar de destino, que se configura como una obligación de la Autoridad Científica de emitir dictámenes o formular recomendaciones a la Autoridad Administrativa, pero sin que existan o se recojan datos sobre el efectivo cumplimiento de la misma, a modo de control y vigilancia del tratamiento como lugares óptimos para su alojamiento.

Además del escaso tratamiento del tema, CITES ha sido puesto en tela de juicio por ONG por permitir el comercio de animales que vivían en estado salvaje, hacia parques zoológicos u otros recintos que han sido aprobados como "destinatarios apropiados y aceptables" para albergar y cuidar de los animales que se transfieren del Apéndice I al Apéndice II. Y mas concretamente, esta crítica se agrava cuando los animales pertenecen al Apéndice I, que no pueden ser utilizados con fines primordialmente comerciales, en contravención con el artículo III.3 c) y la recomendación que califica como inapropiada una importación de animales vivos con fines de exhibición zoológica si se determina que el destinatario final no posee instalaciones adecuadas para albergarlos y cuidarlos debidamente³⁰. Sobre esta cuestión, ha habido un intento de poner solución por parte de la Secretaría a raíz del registro inadecuado de instalaciones zoológicas de animales incluidos en el Apéndice I como lugar de esparcimiento público³¹, pero sin que se hayan tomado medidas definitivas o efectivas para poner fin a ello.

3.3. TRÁNSITO, PERMANENCIA Y DESPACHO

Los animales han de ser cuidados adecuadamente con el

30 Resolución Conf. 5.10 (Rev. CoP 15)

31 CoP13 Doc. 28

fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato³². Este apartado constituye una obligación de verificación por las Partes y se emplea para los animales de los tres Apéndices de la Convención CITES y ha sido parcialmente tratado este tema en la Resolución Conf. 9.7 [(Rev.CoP15) (Tránsito y transbordo)].³³

En comparación con el espacio dedicado al transporte de animales, el requerimiento sobre la verificación de que los animales sean cuidados debidamente durante cualquier período de tránsito, permanencia o despacho, con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato, prácticamente ha sido omitido en el seno de los asuntos tratados en CITES (incluyendo un olvido inexplicable en la Guía sobre los procedimientos para el cumplimiento de la CITES que se contiene en la Resolución Conf 14.334), a excepción del Doc. AC24 Doc. 15.2 (Ginebra, 2009)³⁵, donde se recuerda la necesidad del cumplimiento de esta obligación por parte de los Estados Partes, y se ha descuidado también en los diversos acuerdos de cooperación que ha firmado CITES con la Organización Mundial de Aduanas (OMA o WCO en sus siglas en inglés)³⁶.

A nivel de la Unión Europea (UE), por ejemplo, se revela que algunos operadores comerciales advierten que el bienestar animal se ve seriamente comprometido en las largas inspecciones fronterizas, apuntando a la falta de instalaciones para inspecciones prolongadas y equipos de alerta³⁷. Según la respuesta recibida a una consulta expresa a la OMA para analizar la aplicación de esta obligación por las Partes, esta entidad no ha emitido

32 Artículo VIII.3 de la Convención CITES

33 <http://www.cites.org/esp/res/09/09-07R15.shtml>

34 <http://www.cites.org/esp/res/14/14-03.shtml>

35 <https://cites.org/sites/default/files/esp/com/ac/24/S24-15-02.pdf>

36 Por ejemplo, <https://cites.org/eng/disc/sec/CITES-WCO.pdf>

37 TRAFFIC. 2007. Study on the Effectiveness of the EC Wildlife Trade Regulations. Final report. <http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/effectiveness.pdf>

directrices al respecto porque entiende que es un asunto exclusivamente de carácter nacional. Desde mi punto de vista, esto ha de interpretarse como la ausencia de la coordinación deseable en la materia para tratar de poner solución a esta problemática.

3.4. DISPOSICIÓN EN CASO DE CONFISCACIÓN DE ANIMALES

Los animales confiscados que han sido transportados ilegalmente han de ser enviados a un centro de rescate para que cuide de su bienestar u otro lugar que la Autoridad Administrativa considere apropiado y compatible con los objetivos de esta Convención.³⁸ Esta previsión es una exigencia en caso de que el animal no pueda ser devuelto al Estado de exportación y se aplica a los animales de los tres Apéndices. La disposición de animales vivos confiscados ha sido ampliamente desarrollada por la Resolución Conf. 10.7 [(Rev. CoP15) (Disposición de especímenes vivos confiscados)]³⁹; Resolución Conf. 11.9 [(Rev. CoP13) (Conservación y comercio de tortugas terrestres y galápagos)]⁴⁰; Resolución Conf 9.10 [(Rev. CoP15) (Disposición de especímenes confiscados o acumulados)].⁴¹

Uno de los temas tratados con amplitud sobre el papel desde el punto de vista de bienestar animal, es la disposición de los animales vivos confiscados, que ha de ser humanitaria tanto si se mantienen en cautividad (debiendo ser cuidados debidamente durante toda la vida biológica), como si se reintegran en el medio silvestre o se sacrifican con arreglo a criterios humanitarios, y que se trata con detalle en las Directrices sobre esta materia.⁴² Sin embargo, la información sobre los especímenes de-

38 Artículo VIII.4 y 5 de la Convención CITES

39 <http://www.cites.org/esp/res/10/10-07R15.shtml>

40 <http://cites.org/sites/default/files/document/S11-09R13C15.pdf>

41 <http://www.cites.org/esp/res/09/09-10R15.shtml>

42 Resolución Conf. 10.7 (Rev. CoP15).

comisados o confiscados se omite con frecuencia o se proporciona con insuficiente detalle en los informes anuales de las Partes.⁴³ En esta Resolución también se llama la atención de los graves problemas que la reintroducción en el medio silvestre puede acarrear en el bienestar animal, ya que es posible que no sea más que una condena a una muerte lenta.

Esta materia ha generado debates en los organismos de CITES para alertar sobre la ausencia de centros de rescate u otros centros de cuidado para disponer de los animales confiscados, lo que ha motivado la aprobación de diversas Resoluciones, Notificaciones a las Partes⁴⁴ y un Memorando de Entendimiento firmado por CITES y la Asociación Mundial de Zoológicos y Acuarios (WAZA)⁴⁵. Sin embargo, no se ha logrado una total efectividad en la aplicación de estas Directrices por las Partes, por lo que sigue siendo un tema pendiente de resolución.

3.5. IDENTIFICACIÓN O MARCADO DE ANIMALES

La fijación de una marca en los animales ha de realizarse tomando en consideración el bienestar y el comportamiento natural del animal, así como la necesidad de darle un trato benigno. Se aplica al comercio de animales de taxones con poblaciones incluídas, a la vez, en el Apéndice I y en el Apéndice II y en general a los animales vivos de especies incluídas en los Apéndices de la Convención.⁴⁶

No existen datos sobre la aplicación de los requerimientos de bienestar animal en la fijación de una marca a los animales.

3.6. CRÍA EN CAUTIVIDAD

43 http://www.speciesplus.net/cites_trade_guidelines/es-CITES_Trade_Database_Guide.pdf

44 No. 2002/074; No. 2009/009

45 <https://cites.org/common/disc/sec/CITES-WAZA.pdf>

46 Resolución Conf. 7.12 (Rev. CoP15); Resolución Conf. 8.13 (Rev.)

Los animales incluidos en los Apéndice I, II y III deben ser criados en cautividad en un medio controlado, es decir, en un medio cuyas características generales puedan comprender, sin limitarse a ello, la asistencia sanitaria, la protección contra depredadores y la alimentación suministrada artificialmente⁴⁷. En los establecimientos de cría en cautividad de animales del Apéndice I, se garantizará un trato incruento en todas las fases del proceso y dicha información, más la tasa de mortalidad, ha de ser suministrada por la Autoridad Administrativa a la Secretaría CITES⁴⁸.

3.7. CRÍA EN GRANJA

En los establecimientos de cría en granjas de animales de especies transferidas del Apéndice I al Apéndice II, ha de garantizarse que las actividades se llevan a cabo humanitariamente (sin crueldad) en todas sus etapas y comunicar la tasa de mortalidad en cautividad y sus causas a la Secretaría⁴⁹. Específicamente, los métodos de matanza de las tortugas marinas han de ser incruentos⁵⁰.

Cuando los animales no son capturados en la naturaleza, sino que son criados en cautividad o criados en granjas, CITES sí se ha preocupado de incluir referencias expresas a la necesidad de que todas las etapas se realicen de forma incruenta (aunque no se han llegado a definir las pautas para determinar cuando una práctica deja de ser incruenta y se convierte en cruel), que la Secretaría podrá controlar, por ejemplo, a través de la solicitud de los datos relativos a las tasas de mortalidad, pero por lo general no existe información sobre el nivel de cumplimiento de estas previsiones ni tampoco se requiere en los informes bienales de

47 Resolución Conf. 10.16 (Rev.)

48 Resolución Conf. 12.10 (Rev. CoP15)

49 Resolución Conf. 11.16 (Rev. CoP15)

50 Resolución Conf. 9.20 (Rev.)

las Partes. En el caso de los establecimientos de cría en granjas, sí se ha detectado una escasa presentación de informes anuales a la Secretaría por las Partes.⁵¹ Otra de las carencias graves, desde el punto de vista de bienestar animal, es que no existe esta obligación de desarrollar las fases del proceso sin crueldad para los animales criados en cautividad que no estén en el Apéndice I, lo que supone una falta injustificable desde el punto de vista del bienestar de estos animales. En las poquísimas ocasiones que los organismos de CITES han examinado estas cuestiones, se ha podido constatar que en las instalaciones de cría en cautividad de reptiles hay animales heridos, moribundos, enfermos o muertos⁵², aunque CITES está haciendo esfuerzos para garantizar la protección de las serpientes en el momento de su sacrificio o matanza.⁵³ También se ha dedicado una singular atención al bienestar animal de los reptiles comercializados por sus pieles en todo el sistema de trazabilidad de pieles (y no sólo en la cría en cautividad).⁵⁴ Con todo, el sistema de cría en cautividad en general no está exento de dificultades para garantizar las libertades indicativas del bienestar animal, especialmente cuando las condiciones del entorno o ambiente se vuelven adversas al no enmarcarse dentro de los límites que permiten a los animales vivir según sus características biológicas y etológicas. Ello significa que es el propio sistema o definición de cría en cautividad el que adolece de carencias para asegurar un pleno bienestar.

51 <http://www.cites.org/esp/resources/reports.php>

52 AC27 Inf. 17 (Rev.1)

53 Kasterine, A., Arbeid, R., Caillabet, O. & Natusch, D. 2012. The Trade in South-East Asian Python Skins. International Trade Centre (ITC), Geneva. <http://www.intracen.org/The-Trade-in-South-East-Asian-Python-Skin/>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2014. Sistema de trazabilidad para el comercio internacional de pieles de serpiente pitón de Asia sudoriental.

http://www.biotrade.org/ResourcesPublications/UNCTAD_DITC_TED_2013_6_webonly.pdf

54 AC27 Doc. 19.4

3.8. COMERCIO CON ESTADOS QUE NO SON PARTE DE CITES

Las Partes autorizan el comercio de animales del Apéndice I procedente de Estados no Partes, en casos especiales en que favorezca la conservación de la especie o contribuya al bienestar de los especímenes⁵⁵. Esto podría hacer pensar que CITES no se olvida del bienestar animal en el comercio con los Estados no Parte de la Convención, al limitar las operaciones comerciales con dichos Estados si contribuyen al bienestar de los especímenes del Apéndice I, una expresión que sin embargo no ha sido objeto de interpretación por ningún documento oficial de CITES, así que no se conoce su alcance o el modo de aplicarla.

4. PRÁCTICAS INACEPTABLES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECÍMENES

El párrafo 1 del artículo XIII proporciona la base jurídica para vigilar con carácter general la aplicación de las disposiciones de la Convención de manera efectiva.

Hasta la 11a. reunión de la CoP (Gigiri, 2000), las supuestas infracciones por las Partes en virtud del artículo XIII, se daban a conocer en el informe presentado por la Secretaría en cada CoP, que recogía también el incumplimiento de aspectos sobre bienestar animal y prácticas inaceptables en este ámbito (tratamiento cruel e inhumano de algunos animales vivos durante su transporte, como aves, reptiles, primates y elefantes, o condiciones deplorables de maltrato padecidas por grandes mamíferos destinados a circos y zoológicos). El conocimiento de estas infracciones dejó de ser público a partir de la siguiente reunión de la CoP y se pasó a compilar problemas de aplicación y a subrayar los casos de una buena labor de observancia. Este cambio vino propiciado en parte por la renuencia de algunas Partes

a informar sobre actuaciones represivas⁵⁶, aunque esta circunstancia de confidencialidad ha conllevado la pérdida de datos sobre la aplicación eficaz de las disposiciones de la Convención en materia de bienestar animal, o de casos concretos que podrían determinar el recorrido sobre el nivel de cumplimiento de ciertos aspectos que permanecen inciertos o borrosos, como los datos de alta mortalidad durante el transporte.

Existe un rechazo generalizado a ciertas prácticas que generan muerte, sufrimiento e/o inobservancia de los parámetros que componen el bienestar de animales incluidos en los Apéndices de CITES y cuyas partes son comercializadas internacionalmente, tales como los métodos de caza de focas y la confinación de osos para la producción de bilis, entre otros.

Particularmente, CITES descuida el bienestar animal al seguir permitiendo el comercio de trofeos de caza que provienen de la "caza enlatada" y también es justificable la controversia generada por los trofeos de caza de animales. Apresar en la naturaleza y/o criar animales destinados exclusivamente a la industria peletera también tiene objetores desde hace décadas.

Asimismo, genera repulsa el envío de animales cuya especie, en algunos casos, se encuentra en el Apéndice I, para que sean utilizados en actividades con fines comerciales, y cuyas condiciones de bienestar están siendo puestas en entredicho, tales como parques acuáticos, delfinarios, zoológicos y circos. Por este motivo se ha reprochado a CITES el ignorar la capacidad de sentir física y emocional de los animales considerados individualmente y de no tener en cuenta la supervivencia o la vida de cada uno de los individuos.

Una mención especial merece también el debate sobre la potencial prohibición del comercio y tenencia de animales exóticos como animales de compañía, que se decanta por la restricción y limitación de determinadas especies. También es foco de

atención la elevada mortalidad de animales y las lesiones producidas durante el transporte, la muerte de otros animales para abastecerse de ejemplares que van a ser comercializados y de forma más general, las condiciones de cautividad de los animales durante su cría o posterior venta.

Finalmente, hay que puntualizar que a pesar de la existencia de mecanismos para controlar y combatir el comercio ilegal, los animales que entran en las redes de la caza furtiva y el tráfico ilícito y clandestino diariamente siguen padeciendo las consecuencias en forma de muerte y sufrimiento, no siendo solo un menoscabo para la supervivencia de la especie, sino un agravante en términos de bienestar animal y protección de los individuos sobre la situación ya de por sí inaceptable que supone la caza furtiva y el comercio ilegal.

Ya se ha comprobado que no son de menospreciar las muchas referencias al bienestar animal en el texto de la Convención y en algunas Resoluciones, que se dirigen a dar un trato incruento o humanitario y garantizar un cuidado adecuado de los animales. Con todo lo encomiable que resulta lo anterior, se hace precisa una mayor disposición de CITES para orientar la gestión del comercio hacia la valoración de la vida de los individuos y los grupos sociales de animales, y no sólo hacia las especies o poblaciones.

Conforme al texto de la Convención, la fauna silvestre posee valor desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico. No obstante, el importante valor que ostenta la fauna también es predicable de los animales que son objeto de comercio desde el momento en que estos son seres sintientes merecedores de protección moral y legal. Por este motivo, además de los valores mencionados que sirven al ser humano, se ha de reivindicar otro trascendental y es el valor intrínseco de los animales en sí mismos. Dicha proclamación serviría para que las actividades o prácticas inaceptables del comercio internacional que provocan sufrimiento y muerte de animales

desaparezcan y sean sustituidas por otras alternativas que eviten estas consecuencias para los animales.

Una vez se conocen las amplias capacidades de sentiencia, cognitivas y emocionales, así como de conciencia de los animales, es necesario un cambio de actitud en el trato que se da a los animales de forma que evite su maltrato o explotación abusiva, incluso con la mirada puesta en terminar completamente con la actividad comercial en algunas situaciones alarmantes e inaceptables. Ya existen precedentes, en la Organización Mundial del Comercio (OMC o WTO en sus siglas en inglés), que han fundamentado decisiones para ratificar la prohibición de la importación de productos de animales (focas) para proteger la moral pública, que puede ser antepuesta a las reglas del libre comercio de la OMC^{57, 58}. En este mismo contexto, se puede incluso dudar de la pertinencia moral de preservar y conservar las especies de fauna silvestre para su comercio internacional si supone perpetuar el sufrimiento de sus individuos.

5. PROHIBICIÓN DE COMERCIO BASADA EN LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

57 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds401_s.htm

58 En este supuesto, el órgano de apelación de la OMC concluye que el régimen de la UE para las focas es “necesario para proteger la moral pública” en el sentido del apartado a) del artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1994). El antecedente normativo a esta decisión lo encontramos en el Reglamento que prohíbe el comercio de productos derivados de la foca (Reglamento (CE) n° 1007/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 y Reglamento (UE) n° 737/2010 de la Comisión, de 10 de agosto de 2010), “en respuesta a las muestras de gran preocupación entre los ciudadanos y los Gobiernos, sensibles a las consideraciones del bienestar de los animales, debido al dolor, angustia, miedo y otras formas de sufrimiento innecesarios producidos por el sacrificio y despellejamiento de estos animales en la forma en que se realizan habitualmente”. Nótese que en este caso, la OMC considera que la medida adoptada por la UE está justificada al amparo del apartado a) del artículo XX GATT, una medida necesaria para proteger la moral pública, y no en el apartado b), dirigida a proteger la salud y la vida de los animales, perdiendo la oportunidad para ofrecer una aclaración sobre la compatibilidad de las medidas de bienestar animal con las normas del GATT y OMC.

Como se ha acaba de señalar, fuera del ámbito estricto de CITES, destaca como antecedente con repercusiones en la política mundial comercial, la posición del órgano de apelación de la OMC, que legitimó la prohibición de importación a la Unión Europea de productos derivados de foca invocando la necesidad de atender a las preocupaciones de moral pública relativas al bienestar de los animales, que puede ser antepuesta a las reglas del libre comercio de la OMC.

Ya en el terreno de CITES, la Convención CITES obliga a las Partes a adoptar las "medidas apropiadas"⁵⁹ que permitan aplicar las disposiciones de la Convención y de las Resoluciones aprobadas por la CoP. Esto no impide la adopción de "medidas internas más estrictas".⁶⁰ Por tanto, la potestad de prohibir el comercio internacional de animales, así como la prohibición de tenencia o posesión, es exclusiva de las Partes, a través de la adopción de medidas, mayoritariamente de carácter legislativo.

En el caso de las medidas apropiadas, la facultad de prohibición adquiere todo su significado si se vulneran cualquiera de las disposiciones de la Convención (sin excepción a las normas de bienestar animal), y en el supuesto de las medidas internas más estrictas, se trata de una prerrogativa de las Partes asumida de forma general en los instrumentos internacionales. Ahora bien, este derecho de las Partes de adoptar medidas internas más estrictas que supongan la completa prohibición de comercio por motivos de protección animal, tendría sus límites en las normas de la OMC (para sus Partes) si revistiesen el carácter de discriminatorias, injustificables o no transparentes.⁶¹ Todo lo

59 Artículo VIII.1 de la Convención CITES

60 Artículo XIV.1 de la Convención CITES

61 El artículo XX del GATT, relativo a las excepciones generales, enumera varios casos específicos en los cuales los Miembros de la OMC pueden quedar exentos del cumplimiento de las normas del GATT. Dos excepciones son especialmente importantes con respecto a la protección de los animales: los apartados b) y g) del artículo XX. De conformidad con esos dos apartados, los Miembros de la OMC pueden adoptar medidas de política que no sean incompatibles con las disciplinas del GATT

anterior con independencia de que los organismos de CITES recomienden la suspensión del comercio procedente de una o más Partes incumplidoras de la Convención, formando parte ya de su actividad regular.⁶² Sin embargo, no se conoce ninguna recomendación del Comité Permanente de suspender o prohibir el comercio originada exclusivamente por el incumplimiento de temas de bienestar.

El régimen de la UE es más proclive a este tipo de medidas restrictivas del comercio, incluyendo limitaciones que puede adoptar la Comisión Europea a la introducción de animales en el territorio de cualquiera de los Estados miembro que presenten una alta tasa de mortalidad durante el transporte o que tengan pocas probabilidades de sobrevivir en cautividad.⁶³ Sin embargo, la implantación de tales medidas también ha sido inexistente o muy limitada, ya que la UE nunca ha hecho uso de la

pero necesarias para proteger la salud y la vida de los animales [apartado b)], o relativas a la conservación de los recursos naturales agotables [apartado g)]. Para que una medida ambiental incompatible con el GATT se justifique en virtud del artículo XX, un Miembro debe llevar a cabo un análisis para demostrar que la medida no se aplica en forma que constituya “un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en los que prevalezcan las mismas condiciones” y no es “una restricción encubierta al comercio internacional”. De este modo, en CITES, un posible conflicto vendría dado por las políticas comerciales de la OMC. Al respecto, algunos miembros de la OMC, la Secretaría y varios observadores tomaron nota de que las medidas internas más estrictas basadas en criterios unilaterales constituyen una esfera de posible tensión entre la OMC y CITES y que es preciso lograr un equilibrio entre la aplicación del principio de precaución y las normas de la OMC, de tal manera que si se estima que estas medidas son unilaterales, discriminatorias, no transparentes o no se basan en información científica, podrían suponer un inconveniente para la OMC (véase SC54 Doc. 37).

62 La aplicación de CITES es fundamentalmente una responsabilidad de las Partes y requiere la adopción de las medidas pertinentes en el ámbito nacional. Ahora bien, en determinados casos en que la cuestión de cumplimiento de una Parte queda sin resolver y persiste deliberadamente o como resultado de una negligencia manifiesta, o cuando un Estado no Parte no expide la documentación a que se hace referencia en el Artículo X de la Convención, el Comité Permanente puede recomendar la suspensión de actividades comerciales o de todo el comercio de especímenes.

63 Artículo 4.6 c) del Reglamento (CE) N° 338/1997, del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio

facultad de suspender las importaciones a la UE de especies por el riesgo de mortalidad durante el transporte, y la suspensión de importación de ciertas especies de tortugas adoptada con motivo de las pocas probabilidades de sobrevivir en cautividad, fue levantada al poco tiempo después de intentar sin éxito desarrollar unas directrices al respecto.⁶⁴

6. DEL CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DEL BIENESTAR ANIMAL EN CITES

Si bien la protección de los animales, al igual que la desaparición de las especies silvestres, es una preocupación social de carácter global, en la toma de decisiones de alto nivel sobre comercio internacional de especímenes tanto en el ámbito interno como en la esfera internacional, existe un escaso interés real y manifiesto por la protección de los animales.

Del análisis de la eficacia y cumplimiento de las disposiciones de la Convención, se puede deducir que las Partes de CITES se han centrado en la capacidad para garantizar el comercio sostenible de las especies que regula y han descuidado aspectos fundamentales del bienestar animal, ya se trate de mandatos precisos del texto de la Convención o de exhortaciones derivadas de las Resoluciones que desarrollan dicho texto. Un indicativo de esta carencia lo constituye la falta de datos que afectan directamente al bienestar de los animales en los informes bienales y anuales que han de presentar los Estados Parte a la Secretaría. Tampoco se encuentra referencia alguna en la Resolución Conf 11.3 [(Rev.CoP16) (Observancia y aplicación)]⁶⁵.

Por tanto, a pesar de las distintas previsiones y acuerdos

64 TRAFFIC. 2007. Study on the Effectiveness of the EC Wildlife Trade Regulations. Final report. <http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/effectiveness.pdf>

European Commission report. 2008. EC wildlife trade regulations - stakeholder meeting. 2008. Summary report. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/summary_record.pdf

65 <http://www.cites.org/esp/res/11/11-03R16.php>

sobre esta materia, el substrato del bienestar animal no ha despertado la atención acorde al interés social ni de los organismos CITES ni de las Partes, que lo han desatendido en comparación con la trascendencia otorgada al comercio y a la conservación.

Aplicar los mecanismos para garantizar las disposiciones de bienestar animal podría constituir uno de los grandes retos de CITES, lo cual no será posible afrontar sin un mayor empeño de las Partes para incluirlas en la práctica habitual de sus actuaciones. El problema también se centra en las dificultades percibidas para garantizar un control efectivo del cumplimiento de las disposiciones, directrices y políticas existentes sobre esta materia.

En suma, la preocupación de CITES por el bienestar animal parece notable por las numerosas referencias contenidas en el texto de la Convención y en las Resoluciones aprobadas por la CoP. Parece igualmente concluyente que la importancia que otorga CITES al bienestar de los animales está relacionada con el impacto potencial sobre la población de la fauna silvestre, ya que gran parte de los requerimientos de bienestar se exigen o se aplican sólo a los animales del Apéndice I, cuyo trato individual adquiere más valor al formar parte de una especie en peligro de extinción⁶⁶.

En general, una de las deficiencias de CITES es que no puede actuar antes de las operaciones de comercio *strictu sensu* ni tampoco respecto al comercio dentro de un país.

Si bien CITES es el único Convenio internacional que contiene mandatos concretos a las Partes sobre bienestar animal en una amplia gama de materias, aunque la aplicación práctica de la Convención no ha resultado en importantes y concluyentes beneficios perceptibles hacia los animales individuales, que siguen teniendo valor como productos comerciales esencialmente.

66 En el régimen de la UE, no obstante, algunos requerimientos de bienestar animal que inicialmente se aplican a las especies del Apéndice I, se amplían para las especies del Anexo B del Reglamento (CE) N° 865/2006, de la Comisión de 4 de mayo de 2006.

No obstante, podría interpretarse que la Carta Mundial de la Naturaleza y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en los términos planteados en el epígrafe "Marco internacional sobre protección de los animales", ofrecen algún vestigio sobre el trato que hay que dar a los individuos de las especies que protege, como valor intrínseco en sí mismo y sobre la base de fundamentos éticos y morales.

Las áreas de cooperación, coordinación y sinergia entre CITES y estos Acuerdos multilaterales ambientales y convenciones internacionales, incluyen la realización de un trabajo de homogeneización y armonización de sus disposiciones y decisiones, por lo que CITES también podría llevar a cabo una labor interpretativa de sus numerosas disposiciones sobre bienestar animal que esté en consonancia con el deber de respeto a todos los seres vivos. Esta uniformidad que se predica de los diversos convenios ambientales internacionales podría conllevar la integración de estos conceptos para reforzar la importancia de la protección de los animales que son objeto de comercio en CITES en su aplicación práctica.

Finalmente, el tratamiento favorable a los animales no sería entendible sin tomar en consideración las ONG que han participado en CITES. Así, la relativa atención de CITES por la protección de los animales se ha manifestado en las ocasiones brindadas a las ONG para intervenir en los organismos de CITES, cuya información fundamental aportada para el examen de las cuestiones sometidas a la CoP, ha contribuido a promover la conservación y el bienestar animal.

7. VIABILIDAD PARA INTRODUCIR NUEVOS REQUERIMIENTOS SOBRE BIENESTAR ANIMAL O FORTALECER LOS EXISTENTES

Si bien existen numerosos aspectos relacionados con la protección y el bienestar de los animales, se han detectado vacíos

en el alcance de dicha protección, así como una falta de atención generalizada en el cumplimiento de estos requerimientos. Por este motivo, este artículo plantea la mejora de los estándares y prácticas actuales con repercusión en la protección de los animales, un fortalecimiento de la aplicación, observancia y cumplimiento, la toma en consideración de las repercusiones del comercio ilegal en la protección de los individuos, una mayor cooperación con otros organismos internacionales y la incorporación de nuevos elementos y herramientas que contribuyan a impedir un pobre bienestar, como la formación y educación, o conseguir una total protección mediante la búsqueda de alternativas al comercio de animales y sus partes.

Existe una aceptación generalizada de que las decisiones sobre el bienestar animal deben basarse en evidencia científica. En este punto, en el ámbito de CITES, para que los requerimientos existentes de bienestar animal sean atendidos debidamente, se pueda extremar su cumplimiento o plantear nuevos requerimientos, se ha de intensificar la labor de publicación científica para que estos argumentos sean, no solo convincentes y confiables, sino conocidos y asequibles para que tengan una verdadera influencia en la actividad comercial.

Desde que CITES entró en vigor, hace ya 41 años, el mundo se ha transformado en muchos aspectos, al tiempo que la Convención también ha ido evolucionando para mantener su efectividad. Uno de los cambios sociales visibles de estas últimas décadas se caracteriza por el aumento de la sensibilidad y el nivel de concienciación por el trato que se da a los animales. Sin duda, nuestra sociedad avanza por una senda donde el maltrato animal ya no tiene cabida y la empatía hacia los animales va desarrollándose naturalmente.

Este creciente interés de la sociedad tiene que reflejarse en los progresos de CITES para adaptarse a estos cambios, que si bien vienen impulsados por principios éticos y morales de no

infligir dolor, proporcionan paralelamente beneficios en la conservación, el bienestar humano y en la colectividad.

El derecho, que incluyen las convenciones internacionales, es dinámico y tiene que adaptarse a las exigencias sociales, que dependen de la moral de la época y del lugar, como factores cambiantes sometidos al conocimiento científico, en este caso, de las necesidades básicas e intereses de los animales.

Esta dinámica social se refleja en la Visión Estratégica de la CITES: 2008-2020 (Resolución Conf. 16.3), la cual reconoce que la Conferencia de las Partes ha mostrado que ha sido capaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes y, mediante la adopción de resoluciones y decisiones, ha demostrado su capacidad para encontrar soluciones prácticas a problemas cada día más complejos. No obstante, el documento circunscribe este cometido a la esfera del comercio y la conservación de las especies silvestres, y no aborda la necesaria adecuación para conseguir el cumplimiento con el bienestar animal. Con todo, el marco que nos ofrece esta visión de futuro de la estrategia, es en el que hay que operar para amoldarse a los nuevos cambios, integrando y afianzando el bienestar animal en el amplio abanico de toma de decisiones de CITES.

Ahondando en ese marco, hay que apuntar que en el doble propósito de la Visión Estratégica de CITES, se consagra esta idea de adaptación a los nuevos requerimientos sociales, ya que uno de los propósitos es “Garantizar que las políticas de CITES, a medida que evolucionan, y las prioridades ambientales internacionales se apoyen mutuamente, y tienen en cuenta nuevas iniciativas internacionales, en consonancia con los términos de la Convención”.

Para la Visión Estratégica, la meta principal para lograr estos propósitos consiste en velar por el cumplimiento, la aplicación y la observancia de la Convención. Y este contexto, permite obtener el escenario idóneo para:

- 1) Instar a los organismos de CITES a incrementar los

mecanismos para implantar y fortalecer de forma eficiente las medidas que aseguren el cumplimiento de las cuestiones sobre cuidado y bienestar de los animales.

2) Instar a los organismos de CITES a incorporar nuevos requerimientos de protección y bienestar de los animales.

Tomando en consideración lo anterior, así como los avances en la ciencia del bienestar animal, las normas sobre protección de los animales en el plano internacional (global y regional), supranacional y nacional, y los fundamentos éticos, morales y culturales en los que se han basado dichos progresos para crear un nivel de sensibilización social adecuado que los ampare, se hacen las siguientes propuestas y recomendaciones:

7.1. COOPERACIÓN CON OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Las acciones que se proponen para reforzar la cooperación con otros organismos internacionales son las que se detallan a continuación:

- Para que la cuestión del bienestar animal tenga una mayor visibilidad y transversalidad en los acuerdos de biodiversidad, se propone abordar este tema en una futura reunión del Grupo de enlace de las convenciones relacionadas con la biodiversidad (BLG).
- Revisar el Memorandum de entendimiento existente entre CITES y la OMA para ampliar la cooperación en esta materia, y en concreto, para que los animales bajo control aduanero sean cuidados debidamente con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato y que se cuente con instalaciones previstas para animales vivos con las condiciones de alojamiento pertinentes.
- Integrar expresamente las medidas de bienestar animal en el trabajo que lleva a cabo el Consorcio Internacional

para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (IC-CWC)⁶⁷ para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la Ley, incluyendo las referencias oportunas en el "Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit" de dicho organismo⁶⁸.

- Referenciar esta materia en la colaboración de CITES y la OMC, ya sea a través de la suscripción de un Memorandum de entendimiento, de la condición de observador de la Secretaría CITES en órganos de la OMC o de otro tipo de cooperación que se considere conveniente.
- Que prosiga la colaboración de CITES con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para implementar las medidas de bienestar animal en otros sectores y prácticas, tal y como se ha materializado con las serpientes pitón cuyas pieles son objeto de comercio internacional.⁶⁹

7.2. MEJORA DE LOS ESTÁNDARES Y PRÁCTICAS ACTUALES E INCORPORACIÓN DE NUEVOS ELEMENTOS DE BIENESTAR ANIMAL

1) La clarificación de varios conceptos contenidos en CITES podrían ayudar a mejorar significativamente el nivel de implementación de las medidas ya existentes sobre protección de los animales. Los conceptos a clarificar serían los siguientes:

- Riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato (durante el acondicionamiento y transporte de los animales)
- Cuidado adecuado con el fin de reducir al mínimo el

67 El ICCWC es un organismo creado para combatir los delitos de la vida silvestre en colaboración con la Secretaría de CITES, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Banco Mundial. <http://www.cites.org/esp/prog/iccwc.php>

68 <https://cites.org/esp/prog/iccwc.php/Tools>

69 Ver nota 40.

riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato (durante el periodo de tránsito, permanencia y despacho).

- Albergue y cuidado adecuado de animales del Apéndice I en el país importador
- Trato benigno (en la fijación de una marca)
- Trato incruento en todas las fases del proceso (en la cría en cautividad)
- Realización de actividades humanitariamente, sin crueldad (en la cría en granjas)
- Tratamiento humanitario (en las instalaciones para albergar y cuidar de los animales en los “destinatarios apropiados y aceptables”)
- Comercio que contribuya al bienestar de los especímenes (para los Estados no parte)

2) Otro paso importante para la mejora de la implementación de las actuales medidas de CITES podría ser el desarrollo de directrices y protocolos de actuación en relación con las anteriores materias, y especialmente en:

- Las condiciones e idoneidad del alojamiento de quien se propone recibir un animal del Apéndice I y de los animales transferidos al Apéndice II a los “destinatarios apropiados y aceptables” y verificación de que se cumplen con los requerimientos de bienestar una vez el animal ha llegado a su destino.

- Las medidas necesarias para garantizar que los animales se encuentran en buen estado durante permanencias prolongadas en lugares de transbordo e instalaciones para alojar animales vivos en los puertos de entrada y salida que sean debidamente inspeccionadas.

3) Tal y como hizo la Secretaría en materia de transporte de animales vivos para ofrecer orientación legislativa a las Partes en aras a su cumplimiento (AC24 Doc. 15.2)⁷⁰, sería aconsejable que se ampliara este tipo de actuaciones que se llevan a

cabo en el marco del "proyecto de legislación nacional CITES", a los restantes temas que afectan al bienestar animal.

4) Los informes nacionales y bienales que las Partes presentan a la Secretaría constituyen una de las principales herramientas de información y cumplimiento, de tal manera que la ausencia de muchas cuestiones de bienestar animal en estos informes inhabilita casi cualquier posibilidad de verificación de su cumplimiento. Respecto los informes anuales, se recomienda requerir a las Partes que hagan constar los datos sobre los animales decomisados o confiscados.

En relación con los informes bienales, se recomienda añadir en el formato actual de dichos informes la verificación de las condiciones en que se desempeñan las siguientes actividades que afectan al bienestar animal: cría en cautividad de forma incruenta y en un medio controlado y cría en granjas humanitariamente, cuidado adecuado de los animales con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato en los períodos de tránsito, permanencia o despacho, alojamiento de los animales del Apéndice I y de los animales transferidos al Apéndice II que han de ser albergados y cuidados adecuadamente y recibir un trato humanitario, respectivamente y marca de los animales en consideración a su bienestar.

5) Dado que el Comité de Fauna reconoció que es probable que la mortalidad de los animales se produzca antes o, en menor grado, después del transporte, se recomienda que este hecho no se pase por alto y se vuelva a pedir a los Estados Partes que presenten informes periódicos sobre la mortalidad durante el transporte que reflejen la mortalidad durante la captura, almacenamiento anterior al envío, la cuarentena y después de su llegada al lugar de destino, y paralelamente se haga un estudio para averiguar las causas de la mortalidad.

6) La ausencia total o la insuficiencia del número de centros de rescate en los Estados Partes para acoger a los animales confiscados, podría entrar a formar parte de los asuntos sujetos

a recomendación de suspensión de comercio del estado de exportación.

7) Después de alertar sobre la concesión de permisos destinados a parques zoológicos, de entretenimiento y otras exhibiciones de animales del Apéndice I con fines educativos, científicos o de investigación, debería clarificarse cuando un animal es objeto de comercio "con fines primordialmente comerciales" para aplicar la exención que permite comercializar con animales del Apéndice I si su utilización es claramente no comercial. Paralelamente, según el resultado obtenido, habría que reconsiderar los criterios de la Secretaría que considera como no comercial ciertas actividades que podrían tener un fin comercial predominante encubierto.

8) Especialmente para los animales de los Apéndices I y II, la evaluación del destino de los animales hacia zoológicos, circos, acuarios y otras actividades relacionadas con el ocio, tendría que revisarse atendiendo a la vida individual de los animales, dado que van a permanecer en condiciones de cautividad, en algunas ocasiones extremas, durante el resto de su vida.

9) Se sugiere que se revisen los requisitos mediante los cuales se permiten obtener trofeos de caza, así como adoptar una medida similar a la Decisión 14.69 (Rev. CoP 15)71, según la cual "no se deberían criar tigres para abastecer el comercio de partes y derivados", para los leones que son criados para destinarlos a la actividad de la denominada "caza enlatada".

10) Se recomienda que se incluya en la Guía sobre los procedimientos para el cumplimiento de la Convención CITES (Resolución Conf 14.3), las siguientes medidas de cumplimiento que afectan al bienestar animal: la verificación por las Partes de que todo espécimen vivo, durante cualquier período de tránsito, permanencia o despacho, será cuidado adecuadamente con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud

o maltrato, la presentación a la Secretaría de informes sobre establecimiento de cría en granjas y el derecho de las Partes de adoptar medidas internas más estrictas tales como la prohibición completa del comercio.

Para materializar lo anterior, se sugiere, como una de las posibilidades, que la CoP valore encomendar a la Secretaría de CITES una revisión exhaustiva de los asuntos que afectan a la protección de los animales y formule recomendaciones al respecto, y que mediante los cauces oportunos, se establezca un grupo de trabajo con el mandato específico de abordar las anteriores materias.

7.3. PRÁCTICAS INACEPTABLES Y PROHIBICIÓN DE COMERCIO

Sería adecuado reactivar los informes de la Secretaría sobre el conocimiento de las infracciones cometidas por las Partes como medida informativa, preventiva y correctora, y no solo represiva, introduciendo en esta actividad de presentación de informes "la cultura de la no culpa" (*no blame culture*).

Una vez que se conocen las prácticas que suponen el incumplimiento persistente o negligencia manifiesta de las previsiones sobre bienestar animal, se propone que el Comité Permanente haga uso, como en el resto de situaciones, de la potestad de recomendar la suspensión de actividades comerciales o de todo el comercio de animales y especímenes.

En la apreciación de los perjuicios causados por el comercio ilegal, deberían estar presentes los relativos al bienestar de los animales considerados individualmente, también como un motivo añadido para combatir dicho comercio ilegal e insostenible. Por tanto, sería recomendable que las medidas propuestas para poner fin al comercio ilícito de animales o prohibir su consumo no tuvieran solo como finalidad velar por la supervivencia a largo plazo de las poblaciones en el medio silvestre, sino evitar

el sufrimiento o la muerte de los animales.

Finalmente, cabe sugerir que el mantenimiento y permanencia de situaciones de maltrato o de pobre bienestar para los animales, podría desembocar en la promoción y desarrollo de formas alternativas que eviten la utilización de animales que son objeto de comercio internacional. En su caso, se recomienda que la búsqueda de alternativas tome como referencia el principio de precaución en el proceso de toma de decisiones que eviten actividades o conductas dañinas para los animales.

7.4. CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN

Las Partes habrían de realizar mayores esfuerzos para garantizar la aplicación de las disposiciones y requerimientos de bienestar animal de CITES a través de la promulgación de legislación, planes nacionales y de medidas de ejecución y observancia.

De forma paralela, y como una potente medida de prevención, tendría que promoverse desde las altas instancias de CITES, en colaboración con los organismos internacionales pertinentes (ICCWC, UNCTAD, PNUMA, OIE) y las ONG especializadas, la instauración de programas de educación y divulgación, talleres informativos con fines de sensibilización, cursos de capacitación y entrenamiento, o cualquier otra medida encaminada a la formación y concienciación acerca de la importancia de la protección de los animales en el comercio internacional, dirigidos a las Autoridades CITES, los funcionarios de aduanas, fuerzas de seguridad relacionadas con CITES, comunidades locales urbanas y rurales implicadas en el comercio de especies silvestres, operadores comerciales y vendedores, consumidores, responsables del poder legislativo y ejecutivo e integrantes del sistema judicial.

A la luz de lo anterior, se deberían hacer las comprobaciones oportunas para examinar:

- El conjunto de medidas que las Partes han de adoptar para cumplir con las obligaciones contraídas relativas al bienestar animal, tales como la aprobación de legislación sobre transporte, incautación, decomiso y confiscación, normativa que permita llevar a cabo los controles, inspecciones necesarias, planes nacionales, prever sanciones, prohibición de comercio, etc.
- La efectividad del cumplimiento por las Partes de dichas obligaciones y que las medidas adoptadas lleven aparejada una implementación adecuada del régimen de CITES en su conjunto.

IV. VALORACION FINAL DE FUTURO

En los últimos meses, se han sucedido de forma primigenia una serie de acontecimientos promovidos desde la máxima autoridad de CITES que han supuesto un empuje definitivo en materia de protección de los animales que son objeto de comercio internacional. Entre ellos, hay que destacar la 28^o reunión del Comité de Fauna de CITES (Tel Aviv, 2015), en la que el Secretario General John E. Scanlon, como máximo representante de CITES, hizo referencia por primera vez en los discursos de apertura⁷² y el Simposium legal⁷³, a los aspectos sobre el “bienestar animal” y “los derechos de los animales” que son objeto de comercio internacional en el debate sobre la conservación y el comercio de la vida silvestre. En palabras del máximo exponecial institucional de CITES, esta Convención internacional se ha convertido en el único foro mundial donde confluyen estos enfoques sobre conservación y uso sostenible, comercio, desarrollo, medios de subsistencia, bienestar animal y derechos de los animales, admitiendo que estas perspectivas relacionadas (con-

72 https://cites.org/eng/news/sg/28th_animal_committee_remarks_30082015

73 https://cites.org/eng/news/sg/environmental_law_symposium_31082015

servación, tráfico y comercio y bienestar y derechos de los animales), generan un gran interés entre los profesionales y el público en general, tal y como se refleja en la extensión de la cobertura de los medios públicos y sociales y en los artículos académicos”.⁷⁴

A este evento, siguió la trascendental reunión que tuvo lugar durante la 66ª reunión del Comité Permanente de CITES (Ginebra, 2016) entre la Secretaría General y algunas ONGs sobre conservación y protección animal (Animal Welfare Institute, IFAW, Born Free Foundation, Fundación Franz Weber, Humane Society International y Species Survival Network), en la que se abordaron aspectos clave para la implementación de las provisiones de bienestar animal en CITES. Dicha reunión tuvo lugar el 15 de enero de 2016 en Ginebra, en el marco de un acto denominado "Implementing welfare provisions within the Convention", en la que participé con una exposición sobre las sinergias entre CITES, los Tratados y Acuerdos Ambientales Multilaterales y otras convenciones sobre conservación y las organizaciones internacionales con competencias sobre comercio, aduanas y sanidad animal.

Sin duda, esta novedosa orientación institucional supone un gran avance para iniciar un debate internacional sólido sobre la protección de los animales que son objeto de comercio internacional, superando el enfoque tradicional que centra su empeño en la explotación insostenible o la necesidad de conservación de la vida silvestre, un punto de partida absolutamente imprescindible.

74 Desde entonces, estas consideraciones sobre bienestar animal y derechos de los animales por parte del Secretario General de CITES han sido reiteradas de forma similar en distintos eventos institucionales, gubernativos y académicos, lo que supone ya una asunción y consolidación del discurso internacional de carácter público hacia esta dirección. Por ejemplo:

https://cites.org/eng/news/sg/ATAG_global_sustainable_aviation_summit_2015_remarks_29092015

https://cites.org/eng/news/sg/keynote_address_cites_secretary_general_Ilia_state_university_tbilisi_20102015

dible, que debe conjugarse con la protección de los animales individuales. Esperemos que esta postura se consolide en la próxima Conferencia de las Partes de CITES (CoP 17) que tendrá lugar en Johannesburgo (Sudáfrica) del 24 de septiembre al 5 de octubre de 2016, y el aspecto clave de la protección de los animales, como seres sentientes capaces de experimentar sensibilidad física y psíquica, sea incorporado en los debates y en las políticas mundiales sobre comercialización de animales pertenecientes a especies cuya protección se ha basado hasta la fecha en la conservación para evitar su extinción, reconociendo su protección individual en aras a evitar su sufrimiento.