



LEGISLACION PARA LA CONSERVACION DE LA VICUÑA

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

LEGISLACION PARA LA CONSERVACION DE LA VICUÑA

por
G. Kropp

Sección de Legislación de Montes, Flora y Fauna Silvestres y de Pesca
SUBDIRECCION DE LEGISLACION, OFICINA JURIDICA

en cooperación con la

Subdirección de Conservación de la Fauna y los Montes
de la Dirección de Recursos Forestales

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA
ALIMENTACION

Roma, julio 1971

INDICE

	Páginas
PREAMBULO	
I. INTRODUCCION	1
II. CONVENIO INTERNACIONAL EN VIGOR	2
III. LEGISLACION NACIONAL	2
1. ARGENTINA	2
- Legislación federal	2
- Jujuy	3
- Salta	3
- Catamarca	3
- La Rioja	3
- San Juan	3
2. BOLIVIA	4
3. CHILE	4
4. PERU	4
IV. CONCLUSIONES	5
ANEXO: Lista de los Textos Legislativos Consultados	7

PREAMBULO

Este "Estudio Legislativo" analiza las disposiciones legislativas relativas a la protección y utilización de la vicuña y sus productos en los países donde existe esa especie animal. También constituye un documento de base para una reunión conjunta FAO/UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos), sobre la protección de la vicuña, programada para celebrarse en Lima, Perú, en 1971.

Con objeto de compilar y actualizar la documentación legislativa necesaria, y de conseguir otros datos sobre la conservación y utilización de la vicuña y sus productos, se envió en noviembre-diciembre de 1970 una misión de indagación a los países que se estudian en este informe; de esta manera se ha obtenido una serie completa de textos legislativos y otros datos pertinentes, y se ha cotejado la situación actual en lo que respecta a la protección de la vicuña, en cooperación con los funcionarios encargados de la materia.

Las fuentes principales de información para la preparación de este informe han sido los ya citados textos legislativos, otros documentos facilitados por los funcionarios responsables, y el examen de los problemas realizados con esos mismos funcionarios.

El presente estudio está dividido en cuatro partes y un Anexo que contiene una lista de los textos legislativos utilizados para su preparación.

El autor desea expresar su agradecimiento por la cooperación que ha recibido de todos los funcionarios gubernamentales a quienes ha consultado, así como a la Sección de Legislación de Montes, Flora y Fauna Silvestres y de Pesca de la Subdirección de Legislación, y a la Subdirección de Conservación de la Fauna y los Montes, de la Dirección de Recursos Forestales, de la FAO.

1. INTRODUCCION

En América Latina existen cuatro especies pertenecientes a la familia de los camélidos: la llama y la alpaca, domesticadas desde hace mucho tiempo, y la vicuña y el guanaco, que son especies salvajes.

La vicuña (*Vicugna vicugna*) se encuentra únicamente en los Altos Andes de América Latina, aproximadamente entre 10° y 29° de latitud sur, a una altura de 3.600 a 4.800 metros sobre el nivel del mar, en Argentina, Bolivia, Chile y Perú.

Debido a la caza ilegal, la destrucción del habitat, la competencia en cuanto a los pastos de la ovejas y las alpacas y diversas formas de destrucción 1/, esta especie se está haciendo cada vez más rara. El motivo de la intensa presión de los cazadores sobre la vicuña, que se viene dejando sentir desde hace mucho tiempo, es el extraordinario valor de su lana. Se han efectuado pocos intentos de domesticar a este animal y de desarrollar su potencial de producción de lana, y los resultados han tenido escaso éxito. Se han encontrado dificultades para poner a punto técnicas adecuadas de capturar y esquilar al animal con objeto de evitar la necesidad de matarlo para recoger su lana, lo que, por desgracia, ha contribuido a la rápida reducción del número de cabezas.

Se calcula que la población total de vicuñas no excede de 15.000 animales, la mayoría de los cuales se encuentran en Bolivia y el Perú, mientras su número en Argentina y Chile es, al parecer, muy reducido.

Se han adoptado medidas diversas para contener la rápida disminución de esta especie, entre ellas disposiciones de carácter legislativo. Todos los países interesados han promulgado leyes para la protección de la vicuña. Por lo general, se estipula la prohibición de la caza, exportación e importación de la vicuña y sus productos. Como se verá más adelante, parece que en teoría las leyes actuales dan una protección satisfactoria a la especie. El principal problema, no obstante, es la falta de aplicación estricta de esas leyes. Así, pese a las prohibiciones dictadas, Bolivia exportó en 1962 a los Estados Unidos 6.326 kilos de lana de vicuña, con un valor de 133.402 dólares, y en 1965, 5 toneladas de lana de vicuña, lo que representa la muerte de unos 25 a 30.000 animales 2/. Ese tráfico constituía una violación del Decreto Supremo del 21 de septiembre de 1950. Datos más recientes revelan que en 1967, se exportaron "colchas de vicuña" por un valor de 1.190 dólares. Los principales países importadores fueron Francia, Suiza y los Estados Unidos. 3/- Aparte del problema de la observancia insuficiente de las leyes en los países de origen, existe también la necesidad de convencer a los principales países importadores de productos de la vicuña de que adopten medidas para suprimir ese tráfico. Entre esos países se cuentan los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania y Suiza.

A continuación se examinan las medidas legislativas vigentes para la protección de la vicuña en los cuatro países interesados, con objeto de sugerir la introducción de mejoras en los casos en que se consideren esenciales para la debida protección de la especie.

-
- 1/ Se tiene informes de que los perros de los pastores han sido adiestrados para matar a las vicuñas recién nacidas y de que se hacen deliberadamente cargas a caballo para atropellar a las crías. Estas prácticas se justifican en el plano local alegando la necesidad de evitar la competencia de las vicuñas con los demás animales domésticos por lo que respecta a los pastos.
 - 2/ "Boletín Estadístico 1963" y "Establecimiento de reservas internacionales para la vicuña", UICN, Morges, octubre 1970.
 - 3/ "Anuario de Comercio Exterior, 1967", pág. 525.

II. CONVENIO INTERNACIONAL EN VIGOR

Existe un acuerdo para la protección de la vicuña entre los gobiernos de Bolivia y el Perú 1/. Su objetivo - expresado en el preámbulo y en el primer artículo del mismo - es la conservación de la vicuña, que se encuentra en peligro de extinción. Así el Convenio estipula que los dos gobiernos se comprometen a prohibir y reprimir la caza de la vicuña y a derogar todas las disposiciones legales que puedan existir y que permitan el comercio entre los dos países de productos de vicuña de cualquier origen.

Además, los dos gobiernos se comprometen a prohibir la importación y exportación de productos de la vicuña por un período de diez años. Ateniéndose al artículo precedente, que prohíbe el comercio entre las partes contratantes, este artículo debe interpretarse en el sentido de una disposición general que afecta a la exportación e importación con relación a todos los países y no exclusivamente a los signatarios. La única excepción a esta prohibición estricta es la de las vicuñas vivas destinadas a fines científicos y jardines zoológicos legalmente establecidos. El número de cabezas que se exportarán anualmente bajo ese concepto deberá ser fijado previamente por los servicios forestales y de caza competentes.

Los gobiernos signatarios se comprometen también a establecer y mantener reservas y centros de crianza de la vicuña, a realizar estudios "sobre la biología y el manejo científico de la vicuña" y a desarrollar una campaña de capacitación y educación sobre la conservación de la especie.

En una cláusula final, se invita a los Gobiernos de la Argentina y Chile a adherirse al Convenio, lo que hasta ahora no han hecho.

III. LEGISLACION NACIONAL

1. Argentina

En Argentina se encuentran vicuñas en número muy reducido en cinco provincias de la parte noreste del país (Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja y San Juan). Son también estas provincias las que han adoptado medidas explícitas para la conservación de la especie.

Legislación federal

En las regiones sometidas a la jurisdicción federal, la Ley Federal de Caza prohíbe la caza "en cualquier forma que sea" de "todos y cada uno de los animales silvestres" con excepción de algunos animales de caza que se especifican. La única especie perteneciente a la familia de los camélidos que puede ser objeto de caza (con permiso) es el guanaco. También se prohíbe la tenencia, transporte, compra o venta, en los territorios de jurisdicción federal, de las especies vivas de la fauna cuya caza se encuentre prohibida por las reglamentaciones nacionales o provinciales 2/. Del mismo modo se prohíbe la exportación de animales silvestres o de cualquier producto de los mismos, con excepción de aquellos que "hayan sido cazados y obtenidos legalmente, conforme a las disposiciones nacionales y provinciales sobre la materia 3/". Los infractores de estas disposiciones serán sancionados con multas, y, en los casos procedentes, con el decomiso y la pérdida de los productos. Los productos de la fauna procedentes de los territorios de provincias que sean decomisados en territorio federal en infracción a las leyes y reglamentaciones de caza provinciales, podrán ser decomisados y podrán imponerse multas, tanto por las autoridades federales como por las provinciales 4/.

1/ Convenio entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República del Perú para la conservación de la vicuña, La Paz, 18/8 1969.

2/ 1. (En adelante, se hace referencia a la ley correspondiente al mismo número en el Anexo), art. 88.

3/ 1. art. 93.

4/ 1. arts. 98 y 102

La protección prestada a la vicuña en el plano federal parece, pues, satisfactoria.

Jujuy

En esta provincia está explicitamente prohibida la caza, el tránsito y el comercio de la vicuña y sus productos 1/. Además, la Dirección de Fomento Rural habrá de adoptar medidas para crear refugios naturales para la protección de la vicuña y organizar la repro-ducción y crianza de la vicuña en cautiverio 2/.

Salta

La caza, el tránsito, la comercialización y la industrialización de la lana u otros productos de la vicuña están prohibidos hasta el año 1992 3/. Lo mismo que la ley de Jujuy, se dispone la creación de zonas de crianza y el establecimiento de refugios naturales 4/. Los agentes del servicio provincial están obligados a denunciar de inmediato las infracciones a la ley y de no hacerlo correr el riesgo de una posible suspensión 5/.

Catamarca

La reglamentación de la ley de protección de la fauna silvestre de esta provincia incluye a la vicuña entre los animales cuya caza está prohibida 6/. El tránsito por territorio provincial de animales muertos o en cautiverio, cuya caza está prohibida, así como de sus productos, constituye una infracción de la ley. Se exceptúan, sin embargo, los animales o productos de los mismos que provengan de otros Estados argentinos o países extranjeros 7/.

La Rioja

En esta provincia está prohibida la caza de la vicuña durante un período de seis años (1967/1973), así como también el tránsito, el comercio y la industrialización de sus productos 8/.

San Juan

En esta provincia está prohibida la caza de la vicuña 9/.

1/ 2. art. 1

2/ 2. art. 7

3/ 3. art. 1

4/ 3. art. 7

5/ 3. art. 5

6/ 4. art. 53

7/ 4. art. 54

8/ 5. art. 19

9/ 6. art. 1

2. BOLIVIA

Ya se ha resumido antes el Convenio internacional para la protección de la vicuña entre los gobiernos de Bolivia y el Perú. La legislación más reciente parece ser conforme a este Convenio internacional. Al examinar las leyes vigentes sobre la protección de la vicuña se ha comprobado que existe cierta superposición entre ellas en algunos aspectos. Por ello, no resulta claro si sólo permanecen en vigor algunas de ellas o si se aplican en forma paralela diversas leyes que se modifican levemente entre sí.

Los decretos más recientes son los de 5 de junio y 1 de noviembre de 1968 y 18 de abril de 1969. Los dos últimos decretos disponen que queda prohibida la exportación 1/, importación y toda clase de comercio en vicuñas vivas, su lana, y todos los productos derivados. Mientras la primera ley limita estas prohibiciones a un período de 10 años, la última las prorroga indefinidamente 2/. También estipula la obligación de declarar dentro de un breve período que se especifica, las existencias en el mercado de productos derivados de la vicuña 3/. El decreto de 5 de junio prohíbe la captura de vicuñas vivas destinadas a jardines zoológicos del exterior de Bolivia, con excepción de los ejemplares permanentemente esterilizados 4/.

Estas leyes no contienen ninguna prohibición de la caza de la vicuña. La ley más reciente que contiene tal prohibición es del 21 de septiembre de 1950 5/. Además, en un decreto que trata de diversos delitos contra los recursos naturales renovables, se incrementan las sanciones por la caza de la vicuña (multa de 5.000 pesos por animal muerto y decomiso del mismo) 6/.

3. CHILE

Un decreto reciente prohíbe indefinidamente la caza, transporte, tenencia, comercio e industrialización de la vicuña en todo el territorio de Chile 7/.

4. PERU

Existen varias disposiciones legislativas para la protección de la vicuña, la mayoría de las cuales, sin embargo, parecen haber caducado y se han sustituido con dos decretos de 14 de junio de 1940 y 16 de septiembre de 1969. Este último decreto corresponde en líneas generales al Convenio bilateral concertado entre Bolivia y el Perú.

El decreto de 14 de junio de 1940 prohíbe la caza de la vicuña y la exportación de animales vivos, con la única excepción de las exportaciones de animales destinados a exposiciones internacionales y parques zoológicos 8/.

1/ Una disposición anterior (Decreto Supremo de 25.4.1939) permitía la exportación de lana, pieles y mantas (colchas) de vicuña, si el material procedía del extranjero. También se autorizaba la exportación a los centros de cría de vicuña establecidos con fines industriales. Los dos decretos arriba mencionados no citan estas excepciones, por lo que debe deducirse que tales prácticas han sido actualmente suprimidas.

2/ 11. art. 1 y 12. art. 1

3/ 12. art. 2

4/ 10. art. 2

5/ 8. art. 1

6/ 13. art. 4

7/ 14. art. 2

8/ 17. art. 2-3

El decreto de 16 de septiembre de 1969 amplía el alcance de la ley anterior. Se prohíben durante un período de diez años (1969-1979) las exportaciones, importaciones y comercio interno de fibras (pelo) y pieles de vicuña y de los productos derivados de la misma. Sólo se autoriza la exportación de vicuñas vivas si se destinan a fines científicos o jardines zoológicos 1/.

Los funcionarios forestales podrán inspeccionar, con objeto de verificar la existencia de productos de vicuña, los establecimientos comerciales y empresas industriales. La obstrucción a esta inspección será sancionada. Los Oficiales de Aduanas se encargarán de asegurar la exacta aplicación de los reglamentos sobre exportación e importación de fibras y pieles de vicuñas 2/.

Esta disposición estipula severas sanciones para los infractores. Así, la caza de vicuñas puede ser sancionada con penas de prisión de uno a tres años. Además, el infractor podrá ser multado con 5.000 soles oro por cada animal muerto y con el decomiso del mismo. El comercio de vicuñas vivas o sus productos está también severamente sancionado; se pueden imponer penas de prisión de 3 a 5 años y además, multas equivalentes a 5 veces el valor del producto decomisado en el mercado internacional 3/. En caso de reincidencia, las penas serán dobladas.

Las empresas que comercian con animales silvestres tienen obligación de declarar las existencias de productos derivados de la vicuña dentro de 30 días a partir de la promulgación de la ley, y después de este plazo estarán comprendidas en la anterior prohibición 4/.

IV. CONCLUSIONES

Al parecer, la protección de la vicuña podría quedar asegurada en forma satisfactoria con el Convenio concertado entre Bolivia y Perú, siempre que sus disposiciones sobre exportación e importación de productos de la vicuña se apliquen a todos los países y no sólo a las partes contratantes. El Convenio prohíbe expresamente el comercio de productos de la vicuña de cualquier origen. Esto es importante ya que anteriormente, la legislación nacional de Bolivia permitía la exportación de productos de vicuña importados, lo que suponía una grave falla ya que los productos de vicuña se sacaban ilegalmente del país y después se importaban y volvían a exportar legalmente.

Tomando en consideración todos los factores que contribuyen a la reducción de las poblaciones de vicuña, es preciso para la protección adecuada de la especie que la prohibición de las exportaciones e importaciones por diez años (1969/1979) se prorrogue después de ese plazo.

Hay indicios de que los Gobiernos de Argentina y Chile ratificarán el convenio en el futuro próximo. Si bien actualmente esos países no poseen un gran número de vicuñas, debe, no obstante, considerarse que contienen zonas potenciales de repoblación de la vicuña. También hay indicios de que los territorios de esos países se utilizan como vías de escape para el comercio ilegal de productos de la vicuña. Es por tanto de la máxima importancia que ratifiquen el Convenio, tanto desde el punto de vista de salvar a los pocos ejemplares que aún viven en sus territorios como para facilitar las actividades de propagación de la especie.

1/ 21. art. 2-3

2/ 21. art. 6-7

3/ 21. art. 8

4/ 21. art. 13

En el plano nacional, la protección legislativa a la vicuña es por lo general satisfactoria 1/.

El principal obstáculo a la conservación de la vicuña es la falta de aplicación estricta de las leyes. Así, existen pruebas estadísticas claras de que se han producido exportaciones de productos de vicuña de Bolivia no más tarde de 1967, y hay motivos para creer que ese tráfico persiste. Ocasionalmente se encuentran productos de vicuña en determinadas tiendas de La Paz, Lima y Buenos Aires a pesar de la legislación prohibitiva. Ello implica, además, una violación persistente de la prohibición de la caza.

La actual aplicación insuficiente de la ley es resultado de varios factores, tales como el escaso número de personal de supervisión, los deficientes medios de comunicación para dar a conocer el contenido de las leyes promulgadas, la falta de comprensión por parte del público de las medidas de conservación y la situación económica del país. Todos estos factores determinan la capacidad de cada país para intensificar su labor de conservación y, en sentido inverso, su capacidad para abstenerse de la explotación de un recurso natural que conviene preservar y no destruir. Esos factores representan deficiencias que, por desgracia, se presentan casi todas en los países que tienen mayores existencias de vicuñas.

Por otro lado, la aplicación estricta de la ley no se ve favorecida por la gran demanda de lana de vicuña que existe en algunos países europeos y en los Estados Unidos, y los consiguientes altos precios del mercado. La tentación a dedicarse a la caza y comercio ilegales de productos de vicuña debe por tanto ser irresistible para gentes que viven en situación económica precaria.

Las dificultades actuales y la aplicación de las medidas de protección de la vicuña llevan necesariamente a la conclusión de que la primera medida legal decisiva para detener la explotación de la especie tiene que ser adoptada sobre todo por los países de importación, ya mediante leyes nacionales que prohíban la importación del animal, ya mediante un convenio internacional que prohíba de modo general el comercio de las especies de animales silvestres en peligro de extinción. Debe señalarse que los Estados Unidos han promulgado ya una ley de esta índole 2/, y que algunas medidas con el mismo fin han sido adoptadas en el Reino Unido por la Junta de Comercio e Industria, que ha prohibido la importación de lana de vicuña. En el plano internacional, el Segundo Congreso Internacional del Fondo Mundial de Protección de la Fauna Silvestre celebrado en Londres en noviembre de 1970, pidió en una resolución a todas las naciones que fabrican o que pueden fabricar tejidos o lanas de vicuña, que renunciaran a la importación de pieles y pelo de vicuña.

Hay algunas otras medida de carácter no legal que no entran en el ámbito del presente documento y que podrían ser examinadas en el plano nacional, tales como el aumento del personal de supervisión, la mejora de la educación en materia de conservación, la creación de estaciones de cría para la propagación de las poblaciones de vicuña con fines económicos y el establecimiento de reservas de vicuñas para la conservación de la especie y de su habitat. Estas últimas medidas sólo se han introducido hasta ahora en la reserva de vicuñas de Pampa Galeras, en el Perú, que es la única reserva existente de este tipo.

-
- 1/ Hay que señalar, sin embargo, que en la Argentina, el tránsito de animales protegidos o de sus productos está permitido en la provincia de Catamarca si las vicuñas o los productos derivados de ellas proceden de otra provincia argentina o del extranjero, mientras que en San Juan sólo está prohibida explícitamente la caza de la vicuña. También puede dar lugar a abusos la exportación autorizada por Bolivia de vicuñas vivas que tienen que ser esterilizadas, para parques zoológicos del extranjero.
 - 2/ Ley para impedir la importación de especies de peces y fauna silvestre en peligro de extinción, promulgada en los Estados Unidos el 5 de diciembre de 1969.

ANEXO

LISTA DE TEXTOS LEGISLATIVOS CONSULTADOS

Convenio entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República del Perú para la conservación de la vicuña, 16/8/1969.

ARGENTINA

- 1) Decreto N° 15501, 20/8/1953
Provincia de Jujuy
- 2) Decreto-Ley N° 115, 17/1/1957
Provincia de Salta
- 3) Ley N° 4262, 29/8/1968
Provincia de Catamarca
- 4) Decreto N° 386, 23/3/1970
Provincia de la Rioja
- 5) Ley N° 2919, 17/9/1967
Provincia de San Juan
- 6) Decreto N° 232-E, 26/6/1961

BOLIVIA

- 7) Decreto Supremo 26/4/1939
- 8) Decreto Supremo N° 02191, 21/9/1950
- 9) Decreto Supremo 1/2/1968
- 10) Decreto Supremo N° 08367, 5/6/1968
- 11) Decreto Supremo N° 08533, 1/11/1968
- 12) Decreto Supremo N° 08731, 18/4/1969
- 13) Decreto Supremo N° 09328, 30/7/1970

CHILE

- 14) Ley N° 53, 22/1/1970

PERU

- 15) Decreto 5/7/1825 (que prohíbe la caza de la vicuña)
- 16) Decreto 5/7/1825 (cría de la vicuña)
- 17) Ley N° 7147, 14/6/1940
- 18) Decreto Supremo N° 0043, 15/12/1954
- 19) Resolución Ministerial N° 2599, 25/II/1955
- 20) Decreto Supremo N° 16, 29/11/1961
- 21) Decreto Ley N° 17816, 16/9/1969