

VIDA SILVESTRE, SUSTENTO SILVESTRE

Hacer partícipes a las
comunidades en la gestión
sostenible de la fauna y
flora silvestres y en la lucha
contra su comercio ilegal



© Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018

ISBN: 978-92-807-3696-0
Núm. de trabajo: DEP/2168/NA

Publicación

Vida silvestre, sustento silvestre: hacer partícipes a las comunidades en la gestión sostenible de la fauna y flora silvestres y en la lucha contra su comercio ilegal

Publicado en febrero de 2018
Elaborado por la División de Ecosistemas de ONU Medio Ambiente

Director de la publicación: Julian Blanc
Autoras: Rosie Cooney (UICN/CPAES/CSE Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia), Dilys Roe (IIED), Holly Dublin (UICN/CPAES/Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia Sostenibles de la CSE/Oficina Regional para África Oriental y Meridional de la UICN), Francesca Booker (IIED)

Descargo de responsabilidad

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen juicio alguno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas mencionados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Asimismo, las opiniones vertidas no representan necesariamente la decisión o la política declarada del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ni la mención de nombres o procesos comerciales constituye una aprobación.

Reproducción

Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otro modo con fines educativos o sin ánimo de lucro, sin ningún permiso especial del titular de los derechos, a condición de que se indique la fuente de la que proviene. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente agradece que se le remita un ejemplar de cualquier documento cuya fuente sea la presente publicación.

Queda prohibido el uso de esta publicación con fines de reventa o cualquier otro propósito comercial de cualquier tipo sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Referencia bibliográfica

Cooney, R., Roe, D., Dublin, H. y Booker, F. (2018) *Vida silvestre, sustento silvestre: hacer partícipes a las comunidades en la gestión sostenible de la fauna y flora silvestres y en la lucha contra su comercio ilegal*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi (Kenya).

Diseño

División de Comunicaciones de ONU Medio Ambiente



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
P.O. Box 30552 Nairobi, 00100 Kenya
Tel.: +254 20 7621234
Correo electrónico: publications@unep.org
www.unenvironment.org/es

ONU Medio Ambiente promueve las prácticas ambientales idóneas en todo el mundo y en sus propias actividades. La finalidad de nuestra política de distribución es reducir la huella de carbono de ONU Medio Ambiente.

VIDA SILVESTRE, SUSTENTO SILVESTRE

Hacer partícipes a las
comunidades en la gestión
sostenible de la fauna y
flora silvestres y en la lucha
contra su comercio ilegal

Rosie Cooney¹, Dilys Roe², Holly Dublin^{1,3} y Francesca Booker²

¹ Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia Sostenibles de la CSE y la CPAES de la UICN

² Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo

³ Oficina Regional para África Oriental y Meridional de la UICN

«La causa fundamental de la pérdida de biodiversidad en todo el mundo es que quienes están en condiciones de preservarla carecen de incentivos para hacerlo».
(Kiss, 2004)

Resumen

La resolución 2/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente acerca del *comercio ilegal de fauna y flora silvestres y sus productos* insta a realizar un análisis de las mejores prácticas internacionales en lo relativo a la participación de las comunidades locales en la gestión de la vida silvestre. En respuesta a dicha resolución, ONU Medio Ambiente encargó a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y al Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés) la elaboración del presente informe. En él se resumen las conclusiones de decenios de investigación sobre la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres y se reflejan las lecciones aprendidas de nuevos análisis centrados específicamente en la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales (PICL) y en la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres. A partir del reconocimiento de la importancia de la «voz» de la comunidad de cara a obtener resultados sostenibles y eficaces, el informe analiza las oportunidades y limitaciones que plantea la participación de los PICL en los foros internacionales fundamentales sobre políticas con influencia en la gestión de la fauna y flora silvestres (concretamente, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención sobre las Especies Migratorias, la Asamblea de

las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y la Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas).

La amplia experiencia de gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres sigue siendo esencial en las iniciativas actuales dirigidas a superar la crisis del comercio ilegal de especies silvestres, pero en gran medida ha sido ignorada en la búsqueda apresurada de soluciones que hacen hincapié en una estrategia descendente o verticalista y cada vez más militarizada. En especial, para aplicar la ley con eficacia se requiere que las comunidades apoyen la conservación y cooperen con las autoridades. La bibliografía referente a la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres indica cuándo cabe esperar que se dé tal situación y cuándo resulta poco probable. A menudo las iniciativas para poner fin al uso insostenible y al comercio ilegal de fauna y flora silvestres hablan sobre esas lecciones, pero no las plasman en el diseño y la ejecución de nuevos programas. Es habitual que los enfoques comunitarios se descarten al considerarse ineficaces sin ni siquiera hacer el esfuerzo necesario para propiciar las condiciones en que de hecho resultarían eficaces. Es fundamental crear oportunidades sólidas para que los PICL sean escuchados y ejerzan sus derechos a todos los niveles en aras de una promoción más eficaz y equitativa de las estrategias de conservación de la fauna y flora silvestres.

Índice

Resumen	3
Siglas	6
Resumen y consecuencias en el ámbito de las políticas	7
Parte I: Introducción	13
1.1 Antecedentes y alcance del informe	13
1.2 Acotar la cuestión: derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la gestión de la fauna y flora silvestres y la lucha contra su uso insostenible y comercio ilegal	15
1.3 La «crisis» del comercio ilegal de fauna y flora silvestres y el papel de las comunidades en su contención	20
Parte II: Lecciones y mejores prácticas para hacer partícipes a las comunidades en la gestión de la fauna y flora silvestres: experiencia adquirida	25
2.1 Lecciones aprendidas en la dilatada historia de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres	25
2.2 Lecciones aprendidas sobre la participación de las comunidades en la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres	40
2.3 ¿Lecciones aprendidas o, simplemente, replanteadas?	44
Parte III: Análisis de los «puntos de acceso» para los pueblos indígenas y las comunidades locales en la adopción internacional de decisiones	47
3.1 Introducción	47
3.2 Análisis de los mecanismos de participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los órganos normativos fundamentales en materia de conservación	48
3.3 Factores que favorecen u obstaculizan la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la esfera internacional	58
Parte IV: Conclusiones y recomendaciones	62
Resumen de las conclusiones	63
Apéndice I: Cuadro de lecciones y medidas recomendadas	68
Apéndice II: Personas consultadas y entrevistadas	74
Bibliografía	77



© Grahame Webb

Siglas

CAMI	Iniciativa sobre los Mamíferos de Asia Central
CAMPFIRE	Programa de gestión de las zonas comunales y los recursos indígenas
CBNRM	Gestión Comunitaria de los Recursos Naturales
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEM	Convención sobre las Especies Migratorias
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
DSI	Development Services and Initiatives
ESARO UICN	Oficina Regional para África Oriental y Meridional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FECOFUN	Federación de Usuarios de Silvicultura Comunitaria de Nepal
FIPIB	Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre la Biodiversidad
FLoD	Proyecto «Primera línea de defensa contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres»
GMGSF	Foro Mundial de Grupos Principales y Actores Claves
IPBES	Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas
IRDNC	Integrated Rural Development and Nature Conservation
MIKE	Sistema de supervisión de la matanza ilegal de elefantes
ONG	Organización no gubernamental
PICL	Pueblos indígenas y comunidades locales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RMIB	Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad
SULi UICN	Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia Sostenibles de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
TICCA	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Resumen y consecuencias en el ámbito de las políticas

El presente informe se ha elaborado a raíz de la resolución 2/14 aprobada durante el segundo período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en mayo de 2016, en la que se insta a llevar a cabo «[...] un análisis de las mejores prácticas internacionales en lo relativo a la participación de las comunidades locales en la gestión de la vida silvestre como enfoque a través del cual abordar el uso insostenible y el comercio ilegal de la fauna y flora silvestres y sus productos [...]». La resolución surge de la preocupación ante el auge reciente del comercio ilegal de fauna y flora silvestres en un contexto de uso insostenible generalizado de las especies silvestres (tanto de fauna como de flora, incluidos la madera y los recursos pesqueros).

El presente informe sintetiza lo observado y aprendido durante decenios de experiencia en la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres, complementándolo con una visión del trabajo más reciente enfocado en las respuestas comunitarias a la actual crisis del comercio ilegal de especies silvestres. A partir de la percepción de que la «voz» de la comunidad es un factor determinante de todo régimen normativo que respalde su participación real, el informe analiza en mayor profundidad las oportunidades para que los pueblos indígenas y las comunidades locales⁴ participen en las deliberaciones internacionales pertinentes y en las esferas de toma de decisiones principales, así como los obstáculos a los que hacen frente.

Como resultado cabe extraer las siguientes conclusiones principales:

1 | Lecciones aprendidas, lecciones olvidadas

Decenios de trabajo han generado de manera continuada y clara una serie de mejores prácticas que impulsan la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres como medio para reducir su uso insostenible e ilícito y su comercio ilegal, muchas de las cuales se plasman de manera inequívoca en los compromisos en materia de políticas asumidos por los Gobiernos. Sin embargo, se observa una incapacidad sistemática para llevar a la práctica las perspectivas clave, especialmente la transferencia de derechos a los PICL por parte de los Gobiernos nacionales con vistas a que gestionen la conservación y el uso sostenible de la fauna y flora silvestres y se beneficien de los mismos.

2 Los uniformes no siempre son la mejor solución

En parte debido a la creciente militarización de la caza furtiva, la respuesta a la crisis actual del comercio ilegal de fauna y flora silvestres ha conllevado en numerosos lugares el resurgimiento de un enfoque proteccionista verticalista que hace hincapié en cercas y multas, armas y tropas. No obstante, si no se complementa con el fortalecimiento de las medidas para la rendición de cuentas, esta estrategia puede dar pie (y ya lo ha hecho) a la vulneración de los derechos humanos, la restricción de los medios de subsistencia y dificultades para los PICL. Este tipo de enfoques también pueden resultar contraproducentes desde el punto de vista de la conservación, al favorecer la enajenación, el rencor y la ira; asimismo, socavan el potencial de planteamientos colaborativos como la participación de los PICL en la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres.

3 No importa el qué, sino el cómo

El éxito de toda intervención *in situ* contra el uso insostenible y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres depende de manera esencial del enfoque adoptado y de las relaciones. La titularidad local de las intervenciones de conservación representa un factor de éxito importante. También lo es fomentar la confianza, moverse despacio y establecer los plazos amplios necesarios para desarrollar relaciones de cooperación y entender las necesidades y prioridades de la comunidad. Basarse en los usos, las prácticas, las reglas y las

instituciones de gobernanza tradicionales puede aumentar la eficacia cuando los miembros de la comunidad consideran legítimos y equitativos tales elementos. Es preciso que sean los propios miembros de la comunidad quienes elijan los medios de subsistencia y los modos de beneficiarse de la fauna y flora silvestres, de conformidad con sus valores culturales y socioeconómicos y sin imposiciones de actores externos. Cabe aplicar el mismo principio a las intervenciones de aplicación de la ley, que serán más eficaces si se crean conjuntamente, es decir, cuando las comunidades tienen voz en la fijación de normas y de las sanciones que se deriven de su vulneración, cuando se respeta a las autoridades tradicionales y cuando se hayan forjado relaciones de confianza entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las comunidades.

4 Aplicación eficaz de la ley, comunidades partícipes: dos caras de una misma moneda

La aplicación eficaz de la ley contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres y la participación de la comunidad pueden —y deben— complementarse entre sí. Con independencia del contexto, para aplicar la ley de manera correcta es fundamental contar con el apoyo de las comunidades, en especial en lo que se refiere a la provisión de información. Por otra parte, es preciso brindar a las comunidades un respaldo decidido y digno de confianza cuando sus intereses o recursos se vean amenazados y resulte peligroso que ellas mismas hagan frente a tales amenazas. En



© Andrea Moroni

la actualidad, lamentablemente, la aplicación de la ley a menudo está mal orientada y es ineficaz. Con frecuencia pone el énfasis en comunidades e individuos que obtienen apenas una pequeña fracción de los beneficios del comercio ilegal de especies, hacen frente a necesidades agudas de subsistencia y desconocen el alcance o el impacto de ese comercio; mientras que los «jefes» y otros actores poderosos quedan impunes.

5 Se trata de los incentivos, tonto (pero no solo los financieros)

Los miembros de la comunidad requieren incentivos realistas para respaldar la conservación y participar activamente en ella, incluida la lucha contra la caza furtiva. Tanto los derechos como los beneficios son importantes, si bien cada uno por sí solo puede resultar inadecuado. El empoderamiento de las comunidades para gestionar sus propios recursos por medio del fortalecimiento de su derecho a la tierra y a los recursos puede constituir una motivación poderosa. Los beneficios generales de la conservación han de ser superiores a su costo. Se trata de un problema especialmente complejo, dados los elevados dividendos (para unos pocos) que reporta el comercio ilegal de fauna y flora silvestres de gran valor. Pese a que los beneficios no siempre son financieros, allí donde la población hace frente a necesidades de subsistencia graves (o donde la vida con la fauna y flora silvestres conlleva costos significativos), los incentivos económicos quizá resulten fundamentales. Entre las vías para que las comunidades se beneficien financieramente de la fauna y flora silvestres se encuentran el turismo basado en su observación o caza, la recogida y el comercio de productos forestales no madereros, los pagos por los servicios de los ecosistemas y el empleo relacionado con la fauna y flora silvestres (como, por ejemplo, guardias o guías). Esas alternativas deben ser culturalmente adecuadas y elegidas por la propia población de cada zona. La gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres plantea más dificultades cuando la tierra tiene un potencial agrícola o de desarrollo elevado; cuando hablamos de especies silvestres migratorias, difíciles de observar o vigilar, escasas o degradadas; o cuando el uso de tales especies está limitado por la normativa nacional o internacional.

La monopolización por las élites (la apropiación desigual de los beneficios por parte de los individuos más poderosos) representa una amenaza constante que puede socavar la posible participación del conjunto de la comunidad. Las comunidades las conforman personas con prioridades y motivaciones diversas, que las intervenciones han de entender para dirigirse a las personas apropiadas. En ese sentido, es fundamental incluir a las mujeres como beneficiarias directas y custodias clave de los recursos naturales.

6 Pensar en sistemas, no en lugares

Las denominadas «iniciativas de medios de subsistencia alternativos» suelen ejecutarse como mecanismo reductor del uso insostenible o ilegal de la fauna y flora silvestres por los PICL. Sin embargo, la base empírica que respalda la eficacia de esas iniciativas se antoja muy limitada: muchas no se diseñan correctamente, y sus resultados pueden acabar menoscabando la conservación a largo plazo.

Los proyectos en lugares concretos resultan muy atractivos por su promesa de acción directa, pero es probable que crear un entorno de gobernanza, políticas y alianzas que impulse y respalde a las comunidades para que sean partícipes de forma activa en la conservación de la fauna y flora silvestres tenga una mayor repercusión a largo plazo. La gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres requiere un marco de gobernanza favorable que cuente con políticas y regulaciones habilitantes en el plano local, nacional e internacional, y que las comunidades puedan negociar de manera sencilla. La normativa nacional e internacional suele restringir el derecho de uso y gestión de la fauna y flora silvestres de tal manera que apenas deja valor económico para la población local, con lo que se eliminan los incentivos para su conservación. Anular los derechos tradicionales de caza, recolección o pastoreo provoca indignación y perpetúa las conductas ilegales. Es más, no consigue evitar que se utilicen esos recursos; por el contrario, la falta de derechos de uso de la fauna y flora silvestres suele traducirse en la práctica en una utilización carente de gestión y vigilancia, y a menudo ilegal e insostenible. Establecer derechos claros, seguros y aplicables (incluidos los de tenencia de la tierra) para que las comunidades utilicen y gestionen la conservación y la fauna y flora silvestres y se beneficien de ellas de manera sostenible constituye un pilar fundamental para la gestión comunitaria eficaz de la vida silvestre. Por tanto, las comunidades necesitan apoyo y ayuda para garantizar la transferencia y el respeto del derecho a la tierra y los recursos a escala nacional. Al imponer restricciones internacionales por medio de acuerdos multilaterales o restricciones a la importación debe considerarse detenidamente cómo afectarán a la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres en el plano local.

Con frecuencia, las políticas ignoran los beneficios de destinar la tierra a la fauna y flora silvestres y favorecen el desarrollo agrícola, extractivo u otro tipo de desarrollo comercial. Ese planteamiento ocasiona la pérdida de especies silvestres y puede limitar los derechos e intereses comunitarios. Las políticas relativas a la fauna y flora silvestres deben integrarse en otras de tipo sectorial y relacionadas con el desarrollo, así como con la planificación del uso de la tierra.

Los estudios demuestran que existe una estrecha correlación entre la prevalencia alta del comercio ilegal de fauna y flora silvestres y los índices elevados de corrupción. La corrupción dificulta la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres y facilita su comercio ilegal. La lucha contra la corrupción supone una tarea compleja y colosal, de modo que una respuesta habitual consiste en no hacer nada al respecto. Pese a todo, integrar medidas modestas contra la corrupción en las iniciativas relacionadas con la fauna y flora silvestres puede reportar beneficios.

Para fomentar la capacidad técnica, financiera y gerencial de las comunidades suele requerirse la ayuda inicial de fuentes externas como organizaciones comunitarias, ONG, donantes, organismos gubernamentales y el sector privado. A fin de respaldar y construir tales alianzas, es fundamental evitar el predominio de agendas potencialmente contrapuestas.

7 Pensar globalmente, gobernar localmente

A fin de resultar eficaz, la gobernanza comunitaria requiere claridad acerca de quién conforma la comunidad que asume la gestión. Es necesario desarrollar instituciones legítimas en el seno de esas comunidades, que asumirán su gestión, en aras de un reparto equitativo de los beneficios y de una gestión eficaz de los recursos basados en el respeto de las instituciones tradicionales legítimas que puedan existir. Esas estructuras de poder deben rendir cuentas a la comunidad. Ha de hacerse un esfuerzo por conocer los grupos diversos y heterogéneos que conforman las comunidades y cómo se reparten el poder y los beneficios.

8 Las voces locales deben alzarse sobre el resto

Por último, y quizá este sea el aspecto más importante, las comunidades han de tener un peso mayor en la toma de decisiones, así como en la elaboración de las políticas que les afectan. Este requisito es aplicable a todos los niveles, desde el plano local hasta el mundial. A pesar de los compromisos consolidados en materia de políticas acerca de la importancia de los PICL para conservar la fauna y flora silvestres, estos apenas influyen en las decisiones nacionales referentes a su conservación y gestión. En el ámbito internacional, su influencia es muy dispar: desde bien integrada hasta prácticamente inexistente. Establecer «puntos de acceso» claros para las aportaciones de los PICL, contar con el respaldo de las secretarías de los órganos de decisión internacionales pertinentes, poner en marcha redes de PICL y facilitar financiación específica es imprescindible para que puedan participar de forma significativa y contribuir al debate.

⁴ Los términos «comunidades» y «pueblos indígenas y comunidades locales (PICL)» varían según el contexto. Por lo general, empleamos «comunidades» cuando nos referimos a actividades de conservación locales llevadas a cabo en un emplazamiento (por ejemplo, «gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres»); y «pueblos indígenas y comunidades locales (PICL)» cuando hacemos referencia a los derechos e intereses de numerosos grupos y pueblos, por ejemplo, «participación de los PICL en las políticas internacionales».



PARTE I: INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes y alcance del informe

En mayo de 2016, debido a la preocupación generada por el auge del comercio ilegal de fauna y flora silvestres y sus productos, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente aprobó la resolución 2/14⁵. En ella se insta a llevar a cabo «[...] un análisis de las mejores prácticas internacionales en lo relativo a la participación de las comunidades locales en la gestión de la vida silvestre como enfoque a través del cual abordar el uso insostenible y el comercio ilícito de la fauna y flora silvestres y sus productos [...]».

El presente informe responde a dicha resolución. Elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) con la ayuda financiera de ONU Medio Ambiente, el informe sintetiza las lecciones extraídas de la bibliografía relativa a los enfoques comunitarios acerca de la gestión de la fauna y flora silvestres y analiza las oportunidades para que la comunidad sea participe en los procesos internacionales de elaboración de políticas sobre la biodiversidad.

La Parte I sienta brevemente las bases al destacar los compromisos pertinentes relativos a los derechos humanos y a los derechos específicos de los pueblos indígenas; asimismo, analiza la creciente preocupación y atención normativa con respecto al comercio ilegal de fauna y flora silvestres como cuestión clave en el ámbito de la conservación internacional que propició la resolución 2/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.

En la Parte II se comunican los resultados de un estudio de la bibliografía existente que se llevó a cabo para identificar las lecciones aprendidas y mejores prácticas con vistas a hacer partícipes a las comunidades en la gestión de la fauna y flora silvestres. En primer lugar, el estudio aborda el conjunto amplio y consolidado de bibliografía dedicada a los enfoques comunitarios sobre la gestión de la fauna y flora silvestres. Abarca tres decenios de experiencia en este ámbito y extrae una serie de lecciones aprendidas y mejores prácticas fundamentales. No obstante, el auge reciente del comercio ilegal de fauna y flora silvestres de gran valor ha generado una nueva dinámica y una serie de implicaciones para la conservación. Por ello, el análisis considera la escasa bibliografía que en los últimos años se ha dedicado a la participación comunitaria en la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres en el contexto de la «crisis» actual.

Las lecciones derivadas de esta experiencia, sobre todo en relación con los factores que facilitan u obstaculizan una gestión comunitaria eficaz de la fauna y flora silvestres, resultan sumamente pertinentes para el debate en curso sobre su comercio ilegal. Sin embargo, da la impresión de que esas lecciones se han ignorado ante la necesidad apremiante de encontrar soluciones rápidas a un problema complejo. Hay que destacar que en la bibliografía referente a la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres elaborada a lo largo de tres decenios se observa una notable coherencia en las lecciones que se destacan y las prescripciones sobre políticas que se brindan. Cabe preguntarse por qué no se ha prestado atención a esas lecciones. Es posible que la respuesta se encuentre en el carácter político de la conservación y en el poder de los intereses adquiridos, para los cuales resulta más beneficioso mantener el *statu quo* que promover reformas. Para añadir valor al debate sobre las comunidades y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente evitó reinventar la rueda y efectuar recomendaciones ya planteadas previamente en numerosas ocasiones; en su lugar, alentó a los Estados miembros a prestar atención a las lecciones ya aprendidas y a tratar de ponerlas en práctica.

Como señala uno de los informes objeto de nuestro análisis, «la democracia y la sostenibilidad son dos caras de una misma moneda» (Nelson, 2010). Es decir, las reformas políticas y en materia de gobernanza esenciales para la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres solo podrán llevarse a cabo cuando las comunidades sean capaces de exigir sus derechos. Para ello, deben estar organizadas, movilizarse y lograr que sus opiniones se escuchen y respeten.

A través de esa perspectiva llegamos a la Parte III del presente informe, que analiza las oportunidades que existen actualmente para la participación de los PICL en los procesos internacionales de toma de decisiones pertinentes para la conservación y el comercio ilegal de especies silvestres, y considera asimismo su grado de eficacia en la práctica. Esta parte del estudio se basa en una labor de investigación documental que se complementa con entrevistas y consultas con representantes de las organizaciones de los PICL que han participado o intentado participar en esos procesos. El análisis destaca distintos factores clave que favorecen u obstaculizan la participación de la comunidad en esas esferas normativas, tanto en aquellos ámbitos en los que la función y participación de los PICL gozan de un reconocimiento y apoyo claros como en aquellos donde carecen de reconocimiento oficial y en los que todavía están dando los primeros pasos para impulsar tal participación.

La Parte IV concluye el estudio resumiendo las lecciones aprendidas hasta la fecha y planteando una serie de recomendaciones clave dirigidas a intensificar la participación de la comunidad en la gestión de la fauna y flora silvestres a fin de dar respuesta a su uso insostenible, con especial énfasis en su comercio ilegal.

Los términos «comunidades», «comunidades locales», «pueblos indígenas», «pueblos indígenas y comunidades locales» y «comunidades rurales» se emplean en la bibliografía de investigación pertinente y las políticas de conservación con diferentes significados y consecuencias. Por ejemplo, en las políticas internacionales, los pueblos indígenas y las comunidades locales se consideran elementos diferenciados: los pueblos indígenas están dotados de una identidad fundamental como «pueblo» cuyos derechos colectivos se reconocen en el derecho internacional sobre derechos humanos, mientras que las comunidades locales no gozan de tal reconocimiento. A los efectos del presente informe, procederemos de la siguiente manera en lo que respecta a la terminología: Se interpreta que el término «comunidades locales» (utilizado en la resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y en otras declaraciones sobre políticas) se refiere a las comunidades rurales que viven en las proximidades de la fauna y flora silvestres, y comprende tanto a los pueblos indígenas como a las comunidades locales no indígenas. A lo largo del

documento se emplean los términos «comunidades» o «PICL», en función del contexto. Cuando se comenta la bibliografía de investigación referente a intervenciones primarias de conservación de emplazamientos, se emplea la terminología habitual en este tipo de textos: «comunidades», «conservación comunitaria», «gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres», etc. Cuando se habla sobre contextos que afectan a las comunidades y pueblos a mayor escala, por ejemplo acerca de los procesos nacionales e internacionales de adopción de políticas, se emplea el término «pueblos indígenas y comunidades locales (PICL)», muy afianzado en la política del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Se aplica una excepción a esta práctica: cuando nos referimos expresa y exclusivamente a pueblos indígenas, se utiliza el término «pueblos indígenas».

1.2 Acotar la cuestión: derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la gestión de la fauna y flora silvestres y la lucha contra su uso insostenible y comercio ilegal

Para hacer frente al uso insostenible y al comercio ilegal de fauna y flora silvestres se requieren medidas e intervenciones que modifiquen el modo en que la población utiliza la vida silvestre e interactúa con ella en una amplia gama de paisajes terrestres y marinos habitados por especies vulnerables de plantas y animales. Es posible que determinados PICL posean, gestionen, usen o habiten esas zonas y dependan de ellas y de las especies que contienen para obtener alimento, refugio e ingresos y satisfacer otras necesidades de subsistencia, y que sus culturas, tradiciones y bienestar estén profundamente arraigados en esas prácticas. Así pues, las iniciativas de los actores externos para hacer frente al uso insostenible y al comercio ilegal de fauna y flora silvestres pueden tener consecuencias significativas para los derechos y los medios de subsistencia de los PICL, tanto positivas como negativas, en función del modo en que se ejecuten las intervenciones y de la medida en que los actores implicados respeten o vulneren sus derechos e intereses.

Entre los derechos pertinentes se encuentran los derechos de individuos, pueblos y comunidades, que incluyen los derechos sustantivos (por ejemplo, a la vida) y procedimentales (por ejemplo, a la participación en la toma de decisiones). Desde hace decenios, los PICL han



© Yannick Beaudoin

sufrido abusos y han visto mermados sus medios de subsistencia en nombre de la conservación. Esta cuestión se ha señalado ampliamente, si bien de manera irregular, en la bibliografía, sobre todo en el contexto de desalojos para la creación de zonas protegidas o debido al endurecimiento de las restricciones en su entorno (Brockington e Igoe, 2006). La preocupación por el respeto de esos derechos resulta igualmente pertinente en relación con las medidas contra el uso insostenible y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres.

Pese a que analizar de manera exhaustiva las políticas en este ámbito queda lejos del alcance del presente documento (para un análisis pormenorizado reciente de los derechos que los actores de la conservación deberían respetar, véase Jones *et al.* [2015]), destacamos aquí los compromisos de políticas de alto nivel más relevantes para las iniciativas contra el uso insostenible y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres (cuadro 1). Merece la pena señalar que, mientras que el derecho y las políticas internacionales plasman los compromisos asumidos por los Estados signatarios, los compromisos sobre derechos humanos tienen también carácter vinculante para las organizaciones internacionales, y hay quien sostiene que las ONG en favor de la conservación tienen asimismo la obligación de respetar esos derechos (Makagon *et al.*, 2014). El cuadro 1 muestra los principales compromisos internacionales asumidos por los Estados, así como un conjunto de compromisos asumidos por destacadas ONG internacionales en favor de la conservación.

Dado que estos derechos y obligaciones apenas se han tenido en cuenta hasta la fecha en los textos referidos al comercio ilegal de fauna y flora silvestres y a su gestión comunitaria, existe poca bibliografía sobre su aplicación en

este contexto. No obstante, deben constituir la piedra angular de las buenas prácticas en la respuesta al uso insostenible y el comercio ilegal de especies silvestres. Como mínimo, las iniciativas de conservación centradas en la lucha contra el uso insostenible y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres deben respetar los derechos humanos; reconocer la dependencia de la biodiversidad por parte de los PICL; apoyar una participación significativa de los PICL en todos los niveles de las políticas y la planificación, incluida la participación plena de las mujeres y los jóvenes; reconocer y respetar la importancia de los conocimientos tradicionales; reconocer y respetar el uso consuetudinario sostenible de la biodiversidad; y velar por que no se prive a los PICL del acceso a la tierra y a los recursos de la biodiversidad.

Cuadro 1. Principales principios y compromisos en materia de políticas de actores fundamentales en relación con los derechos de los PICL en la gestión de la fauna y flora silvestres y la lucha contra su uso insostenible y comercio ilegal

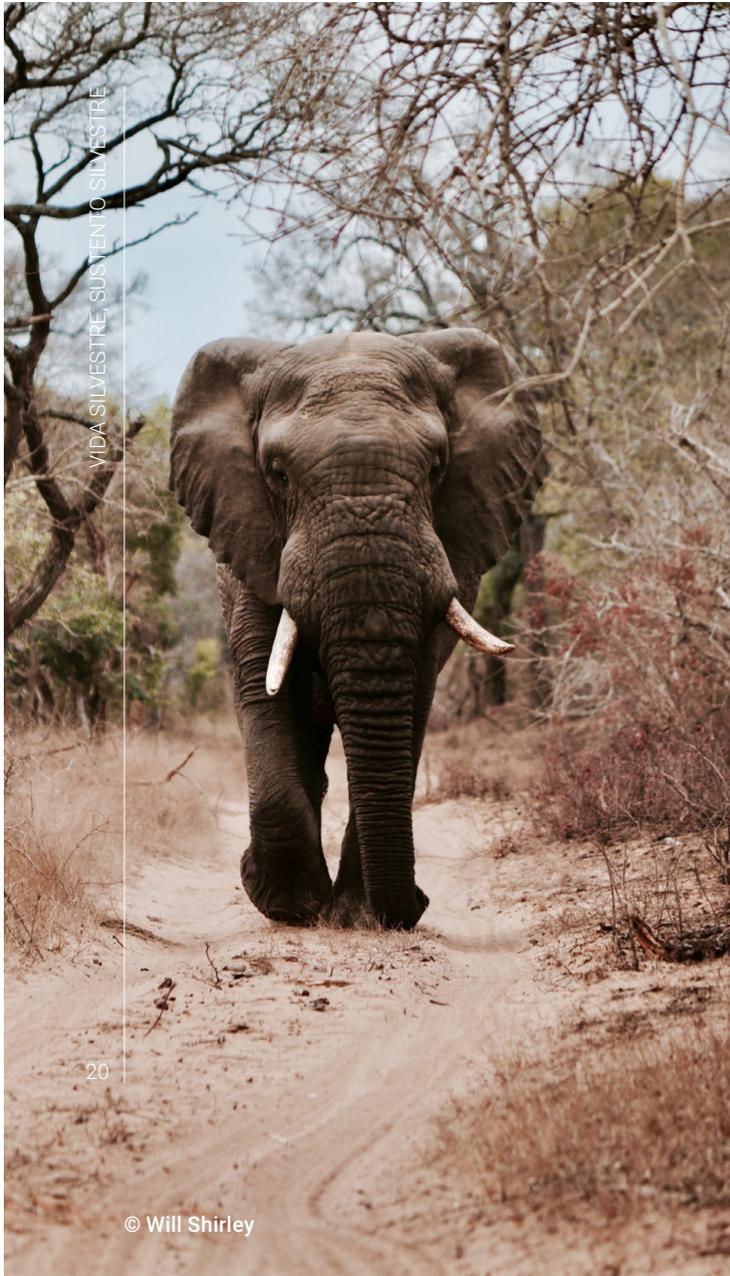
Compromisos intergubernamentales de alto nivel en materia de políticas	
Declaración de Río (1992)⁶	<p>Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.</p> <p>Principio 20. Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.</p> <p>Principio 21. Debería mobilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.</p> <p>Principio 22. Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.</p>
Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)⁷	<p>Preámbulo: reconoce la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, así como la necesidad de la plena participación de la mujer en todos los niveles.</p> <p>Artículo 8 j) [...] respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales [...] y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas [...].</p> <p>Artículo 10 c) [...] [p]rotegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.</p>

Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002)⁸	44. La diversidad biológica [...] se está perdiendo a un ritmo sin precedentes a causa de la actividad humana; para que esa tendencia pueda invertirse es necesario que las poblaciones locales obtengan beneficios de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica [...].
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)⁹	<p>Artículo 8. 2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: [...]</p> <p>b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos.</p> <p>Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.</p> <p>Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</p> <p>Artículo 26. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen debido a la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán la protección y el reconocimiento jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</p>

Plan de Acción Sobre Utilización Consuetudinaria Sostenible de la Diversidad Biológica del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2014)¹⁰	El objetivo de este plan de acción es promover, en el marco del Convenio, una aplicación justa del artículo 10 c) en los planos local, nacional, regional e internacional y garantizar la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todas las etapas y niveles de su aplicación.
Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del Convenio sobre la Diversidad Biológica¹¹	Meta 18: Para 2020, se respetan los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y el uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes, y se integran plenamente y reflejan en la aplicación del Convenio con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes.

Compromisos asumidos por las principales ONG en materia de conservación internacional

Iniciativa de Conservación y Derechos Humanos¹²	<p>1. Respetar los derechos humanos Respetar los derechos humanos reconocidos internacionalmente y velar por que la iniciativa no contribuya a la vulneración de esos derechos en el desempeño de su misión.</p> <p>2. Promover los derechos humanos en los programas de conservación Respaldar y promover la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos en el ámbito de aplicación de nuestros programas de conservación.</p> <p>3. Proteger a las personas vulnerables Hacer hincapié en evitar perjudicar a las personas vulnerables a la violación de sus derechos y promover la protección y el cumplimiento de sus derechos en el ámbito de aplicación de nuestros programas de conservación.</p> <p>4. Fomentar la buena gobernanza Apoyar la mejora de sistemas de gobernanza capaces de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el contexto de nuestra labor en aras de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, entre otros de elementos como los marcos jurídicos, normativos e institucionales, y los procedimientos en favor de la participación equitativa y la rendición de cuentas.</p>
---	---



1.3 La «crisis» del comercio ilegal de fauna y flora silvestres y el papel de las comunidades en su contención

El comercio ilegal de fauna y flora silvestres constituye un tema prioritario en la agenda internacional para la conservación (Challender y MacMillan, 2014; Sutherland *et al.*, 2014). También ocupa un lugar destacado en la agenda de desarrollo —muchas de las especies emblemáticas que atraen el interés de los cazadores furtivos viven en países pobres donde la industria del turismo y los medios de subsistencia de las comunidades rurales dependen de ellas—. La cuestión se considera asimismo importante en la agenda de seguridad, pues el comercio ilegal de fauna y flora silvestres frecuentemente se relaciona con la delincuencia organizada, el tráfico de armas y, en ocasiones, grupos militantes armados (Carlson *et al.*, 2015). Entre las especies en el punto de mira se encuentran el elefante, el rinoceronte, el gran pangolín africano y el tigre, así como una variedad de especies de gran valor comercial que reciben mucha menos atención, como la madera y las plantas medicinales, aves, reptiles, peces y primates.

Pese a que no es posible establecer un punto de partida exacto del auge actual del comercio ilegal de fauna y flora silvestres, los datos del sistema de supervisión de la matanza ilegal de elefantes (MIKE) de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) muestran un aumento de la caza furtiva de elefantes a partir de 2007 (CITES, 2017), que alcanzó su punto álgido en 2011. Aunque a partir de ese año la caza furtiva ha disminuido, sus cifras todavía se consideran insostenibles. La caza furtiva de rinocerontes en Sudáfrica también creció de forma significativa desde 2008 (Standley y Emslie, 2013). Los medios de comunicación internacionales dirigieron su atención a esta cuestión a principios de 2012 a raíz de la matanza de 300 elefantes de selva en el parque nacional de Bouba N'Djida, en el Camerún. El número y la

variedad de declaraciones y compromisos nacionales, regionales e internacionales sobre el comercio ilegal de especies silvestres efectuados desde entonces por un amplio conjunto de entidades públicas y privadas atestiguan la importancia que se atribuye a este problema. También ha aumentado la financiación que se destina a combatirlo. Un análisis del Banco Mundial indica que entre 2010 y junio de 2016 se comprometieron 1.300 millones de dólares estadounidenses para la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, lo que equivale a 190 millones anuales; 2014 fue el año más destacado, con 316 millones comprometidos (Wright *et al.*, 2016).

Hasta la fecha, la mayoría de los debates sobre políticas y asignaciones de financiación han puesto el énfasis en reducir la demanda de bienes ilegales en los países consumidores y en mejorar la aplicación de la ley a lo largo de la cadena de suministro. Por ejemplo, el análisis del Banco Mundial elaborado por Wright *et al.* (2016) señala que en torno al 46% de los fondos se destinaron a la gestión de zonas protegidas para prevenir la caza furtiva, y que otro 19% se asignó a la aplicación de la ley, incluidas operaciones dirigidas por los servicios de inteligencia y la coordinación transnacional. Por el contrario, la participación comunitaria atrajo mucha menos atención e inversión. El análisis del Banco Mundial muestra que tan solo el 15% de los 1.300 millones de dólares invertidos en la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres se asignó a iniciativas encaminadas a apoyar los medios de subsistencia de las comunidades. Y no ha sido porque se desconozca la importancia de hacer partícipes a las comunidades, al menos en el plano normativo. Muchas de las declaraciones intergubernamentales de los últimos años dan cabida a compromisos claros con vistas a reforzar las funciones y los derechos de las

comunidades (cuadro 2). Es probable que el problema resida más bien en que no se sabe a ciencia cierta cómo aplicar esos compromisos sobre el terreno y que existe cierta reticencia a aceptar los cambios fundamentales que conllevaría (SULI UICN *et al.*, 2015). Ni se dispone de un plan maestro ni se sabe de manera pormenorizada y clara cómo hacer partícipes a un conjunto de comunidades pertinentes amplio, diverso y, con frecuencia, complejo. Existen factores socioeconómicos, políticos, jurídicos, ambientales e históricos que influyen en la naturaleza de las interacciones de la comunidad con la fauna y flora silvestres y las autoridades responsables de estas, así como en su percepción del comercio ilegal de especies silvestres y su actitud al respecto (Biggs *et al.*, 2017; Cooney *et al.*, 2017). Todos esos factores determinan de algún modo qué tipo de intervención favorable a la participación comunitaria tiene probabilidades de obtener resultados.



Cuadro 2. Compromisos internacionales sobre políticas relacionados con las comunidades y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres

Declaración de Londres (2014) ¹³	Aumentar la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de sustento sostenibles y erradicar la pobreza. Trabajar con las comunidades locales, incluyéndolas también, para crear redes de monitoreo y de cumplimiento de la ley en zonas de los alrededores de la vida silvestre.
Declaración de Kasane (2015) ¹⁴	Promover la retención de los beneficios provenientes de recursos de fauna y flora por parte de las comunidades locales cuandoquiera que tengan derechos tradicionales y/o legales respecto de estos recursos. Reforzaremos los marcos de política y legislativos necesarios para lograrlo, fortaleceremos la voz de las comunidades locales como partes interesadas clave y aplicaremos medidas que equilibren la necesidad de abordar el comercio ilegal de fauna y flora y las necesidades de las comunidades, incluido el uso sostenible de la fauna y flora.
Declaración de Brazzaville (2015) ¹⁵	Reconocer los derechos e incrementar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la planificación, la gestión y el uso de la fauna y flora silvestres mediante un uso sostenible y medios de subsistencia alternativos, y aumentar su capacidad para combatir los delitos contra la vida silvestre.
Asamblea General de las Naciones Unidas (2015) ¹⁶	Promover [...] el desarrollo de medios de vida sostenibles y alternativos para las comunidades afectadas por el comercio ilícito de fauna y flora silvestres y sus consecuencias adversas, con la plena participación plena de las comunidades que residen en los hábitats de vida silvestre y en sus cercanías en calidad de socios activos en la conservación y el uso sostenible, haciendo valer en mayor medida los derechos de las comunidades y aumentando su capacidad para administrar la fauna y flora silvestres y obtener beneficios de ellas.
Meta 15.c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016) ¹⁷	Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, incluso aumentando la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles.

Declaración de Hanói (2016) ¹⁸	Reconocer la importancia de ayudar y hacer partícipes en la conservación a las comunidades que viven con la fauna y flora silvestres, mitigando el conflicto entre vida humana y silvestre y apoyando las iniciativas comunitarias para defender sus derechos y mejorar su capacidad para gestionar la vida silvestre y sus hábitats y obtener beneficio de ellos; y desarrollar modelos colaborativos de aplicación de la ley. Hay más posibilidades de garantizar medios de subsistencia sostenibles si se cuenta con la participación de los grupos comunitarios pertinentes y si la población en torno a las zonas protegidas puede retener los beneficios que reportan la fauna y flora silvestres. La participación activa de la población local resulta fundamental para una vigilancia y aplicación de la ley eficaces, así como para el desarrollo socioeconómico sostenible.
Asamblea General de las Naciones Unidas (2017) ¹⁹	[A]umentar la capacidad de las comunidades locales para buscar oportunidades de subsistencia sostenibles, incluso a partir de los recursos de la vida silvestre local, y a erradicar la pobreza, entre otras cosas, mediante la promoción de alianzas innovadoras para conservar la fauna y flora silvestres mediante responsabilidades de gestión compartida, tales como las zonas de conservación comunitaria, las alianzas público-privadas, el turismo sostenible, los acuerdos de participación en los ingresos, y otras fuentes de ingresos como la agricultura sostenible. [I]nicar o reforzar las asociaciones de colaboración entre los organismos locales, regionales, nacionales e internacionales de desarrollo y conservación para aumentar el apoyo a las labores comunitarias de conservación de la fauna y flora silvestres y hacer que las comunidades locales retengan los beneficios para la conservación y la gestión sostenible de la vida silvestre.

⁵ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17508/K1607261_UNEPEA2_RES14S.docx?sequence=10&isAllowed=y

⁶ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

⁷ Véanse los artículos 10 c) y 8 j); <https://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cbd-10>

⁸ http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf

⁹ http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

¹⁰ <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-csu-es.pdf>

¹¹ <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-es.pdf>

¹² <http://www.thecihr.org/about/>

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-london-conference-on-the-illegal-wildlife-trade>

¹⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/illegal-wildlife-trade-kasane-statement>

¹⁵ http://www.greatervirunga.org/IMG/pdf/brazza_declaration_final_en.pdf

¹⁶ <http://undocs.org/es/A/RES/69/314>

¹⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>

¹⁸ [http://iwthanoi.vn/wp-content/themes/cites/template/statement/Hanoi Statement on Illegal Wildlife Trade.pdf](http://iwthanoi.vn/wp-content/themes/cites/template/statement/Hanoi%20Statement%20on%20Illegal%20Wildlife%20Trade.pdf)

¹⁹ <http://undocs.org/es/A/71/L.88>



PARTE II: LECCIONES Y MEJORES PRÁCTICAS PARA HACER PARTÍCIPES A LAS COMUNIDADES EN LA GESTIÓN DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES: EXPERIENCIA ADQUIRIDA

2.1 Lecciones aprendidas en la dilatada historia de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres

2.1.1 Antecedentes y alcance

La resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente insta a brindar orientación «en lo relativo a la participación de las comunidades locales en la gestión de la vida silvestre como enfoque a través del cual abordar el uso insostenible y el comercio ilícito de la fauna y flora silvestres y sus productos». Los decenios de experiencia haciendo partícipes a las comunidades y ayudándolas a gestionar la vida silvestre de forma sostenible pueden fundamentar las iniciativas actuales. Esas iniciativas reciben denominaciones diversas: proyectos integrados de desarrollo y conservación, gestión comunitaria de los recursos naturales, ordenación forestal participativa, gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres o conservación basada en la comunidad. En ocasiones, los términos anteriores poseen un significado específico; en otras, se utilizan indistintamente. En este apartado analizamos la bibliografía al respecto, y en el apartado 2.2 examinamos una serie de lecciones más recientes sobre la lucha contra el auge presente del comercio ilegal de fauna y flora silvestres.

Se han elaborado numerosos análisis acerca del efecto y la eficacia de esos enfoques a nivel mundial (Anderson y Mehta, 2013; McShane y Wells, 2004), regional (Hulme y Murphree, 2001; Roe *et al.*, 2009) y nacional (Braganza *et al.*, 2012; Mauambeta y Kafakoma, 2010). No pretendemos repetir aquí esos análisis, ni valorar los impactos y logros de los enfoques comunitarios, sino más bien reexaminar las principales lecciones aprendidas sobre los factores que posibilitan o limitan la consecución de resultados, así como analizar la pertinencia de dichas lecciones en el contexto actual. Así pues, nuestra búsqueda bibliográfica se ha centrado fundamentalmente en los estudios mundiales, regionales (con el predominio de África, Asia y América Latina) o temáticos de experiencias. Se recogen otros textos —como estudios de casos nacionales o de emplazamientos, así como informes de donantes o ejecutores— de manera puntual, con miras a enriquecer la síntesis de lecciones al abarcar un conjunto más amplio de estudios, pero las limitaciones en cuanto a tiempo y recursos no han permitido llevar a cabo un análisis sistemático o exhaustivo de toda la bibliografía. Nuestro análisis se circunscribe a la bibliografía en lengua inglesa y abarca artículos de revistas, libros, capítulos de libros e informes técnicos publicados entre 1990 y 2017.

Los textos que hemos localizado están fuertemente orientados hacia África, en concreto hacia Sudáfrica. Predomina asimismo la bibliografía relativa a iniciativas oficiales o planificadas con escasa información sobre los sistemas endógenos de gestión comunitaria, lo que corrobora lo observado en otros estudios (por ejemplo, Anderson y Mehta, 2013; Shackleton *et al.*, 2010). Por último, se ha hallado un volumen de bibliografía mucho mayor sobre los sistemas de gestión de la fauna y flora silvestres terrestres que de la vida silvestre acuática.

2.1.2 Principales factores que favorecen u obstaculizan la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres

Se destacan aquí los factores clave, de acuerdo con el análisis de la bibliografía, que favorecen u obstaculizan una acción comunitaria eficaz en la gestión y conservación de la vida silvestre. Entre ellos se encuentran desde los atributos físicos y económicos de los propios recursos hasta cuestiones normativas en las esferas nacional e internacional. Las conclusiones no deberían sorprendernos: esos factores coinciden en gran medida con los identificados hace decenios por Ostrom (1990), Murphree (1998), Hartley y Hunter (1997), Roe *et al.* (2000) y tantos otros. No obstante, da la impresión de que muchos de esos factores se han ignorado en los apremiantes esfuerzos para hacer frente al auge reciente de la caza furtiva y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, en los que la dependencia de las iniciativas estatales de aplicación de la ley con una fuerte presencia militar y las medidas punitivas se han convertido en la norma.

Atributos de la fauna y flora silvestres

A fin de que las comunidades se sientan motivadas para gestionar la vida silvestre en sus propias tierras, o en aquellas en las que gozan de derechos de usuarios, la inversión de su tiempo y esfuerzo ha de verse recompensada. Por tanto, la fauna y flora silvestres han de tener un valor social o económico elevado. En lo que respecta al valor social, los pueblos atribuyen valores culturales y estéticos diferentes a diversas especies. Para algunos PICL, gestionar la vida silvestre es intrínseco a su cultura, identidad y valores espirituales; otros grupos, sin embargo, carecen de tradición al respecto. Es preciso que quienes planifican las políticas o intervenciones conozcan los valores locales. En cuanto al valor económico, generalmente la población de cada zona deberá obtener un mayor valor económico del uso y gestión sostenible y legal de la fauna y flora silvestres que de su uso insostenible e ilegal o de usos alternativos de la tierra, sobre todo cuando experimentan dificultades para satisfacer necesidades de subsistencia urgentes.

Algunos han puesto en duda la viabilidad de la gestión comunitaria cuando los valores de la vida silvestre son

extraordinariamente elevados. Freese (2012) lo explica a partir de diversos factores, entre ellos los siguientes: 1) la dificultad de hacer respetar los derechos de propiedad de la comunidad cuando el recurso atrae a cazadores furtivos dispuestos a asumir grandes riesgos; 2) los poderosos intereses creados, que se imponen sobre los derechos comunitarios más débiles; y 3) la incertidumbre acerca del valor futuro del recurso, que empuja a maximizar su recogida mientras el precio se mantiene alto (en lugar de permitir que los cazadores furtivos se hagan con dicho valor). De manera parecida, Nelson (2010) señala el valor elevado como uno de los principales obstáculos para que los Gobiernos transfieran la autoridad sobre la fauna y flora silvestres a la población local, pues la consideran «demasiado valiosa» como para ceder su propiedad. En términos generales, sin embargo, Kiss (1990) defiende que, si bien el valor absoluto de la vida silvestre puede ser alto o bajo, la cuestión principal reside en lo que su gestión ofrece en comparación con otras opciones, así como la cohesión social de la comunidad (véase a continuación). Roe *et al.* (2000) destacan otros atributos como la proximidad, la facilidad de utilización y el carácter estacional en relación con las estrategias de subsistencia.

Kühl y Mrema (2011), por su parte, hacen hincapié en una serie de retos relacionados con la gestión comunitaria de las especies migratorias y la dificultad para alcanzar un consenso sobre su propiedad. Las especies raras o localizadas también plantean dificultades debido a que existen menos oportunidades para usarlas de forma sostenible (y así generar los beneficios necesarios): quizá, sencillamente, no haya suficiente vida silvestre en la que basar una iniciativa viable (Hartley y Hunter, 1997) o se imponga algún tipo de supervisión nacional o incluso internacional. Por ejemplo, Hartley y Hunter (1997) advierten sobre los planes de desarrollo dependientes de especies que figuran en el listado del apéndice 1 de la CITES; asimismo, el debate político actual sobre la caza de trofeos pone de manifiesto de nuevo el peso que la «influencia» externa puede adquirir cuando hay especies carismáticas involucradas. Esas cuestiones se comentan de forma más pormenorizada en el apartado sobre políticas a continuación.

El potencial de la tierra tiene tanta importancia como los atributos o el valor de la propia fauna y flora silvestres: los diversos tipos de especies silvestres y los distintos tipos de tierra se adecúan a diferentes usos. El turismo fotográfico, por ejemplo, exige facilidad para acceder a la fauna y flora silvestres —incluidas las especies carismáticas—, con una densidad elevada y en hábitats abiertos. El turismo cinegético, por su parte, se adapta mejor a hábitats menos accesibles y atractivos para los turistas fotográficos, pero demanda animales considerados de calidad como trofeos. En términos generales, la vida silvestre ofrece una ventaja comparativa mayor en las tierras marginales, en las que quizá resulten menos viables otras alternativas como la agricultura (Kiss, 1990; IIED, 1994), aunque, gracias al avance continuado de la tecnología, la agricultura es cada vez más viable incluso en los terrenos

más marginales. Cuando la tierra está demasiado deteriorada, quizá una inversión de la comunidad no resulte rentable. Por ejemplo, en Tanzania, una gran parte de la ordenación forestal participativa ha tenido lugar en terrenos sumamente deteriorados en los que se recurrió a la participación de la comunidad como último recurso, no como primera opción. Por consiguiente, los posibles incentivos, rendimientos e ingresos de las primeras etapas (por ejemplo, después de unos once años en la selva de Duru-Haitemba) han sido mínimos (Blomley y Ramadhani, 2006). Para muchas comunidades que hacen frente a niveles elevados de pobreza, la restauración ambiental a largo plazo conlleva costos a corto plazo que, sencillamente, no pueden asumir.

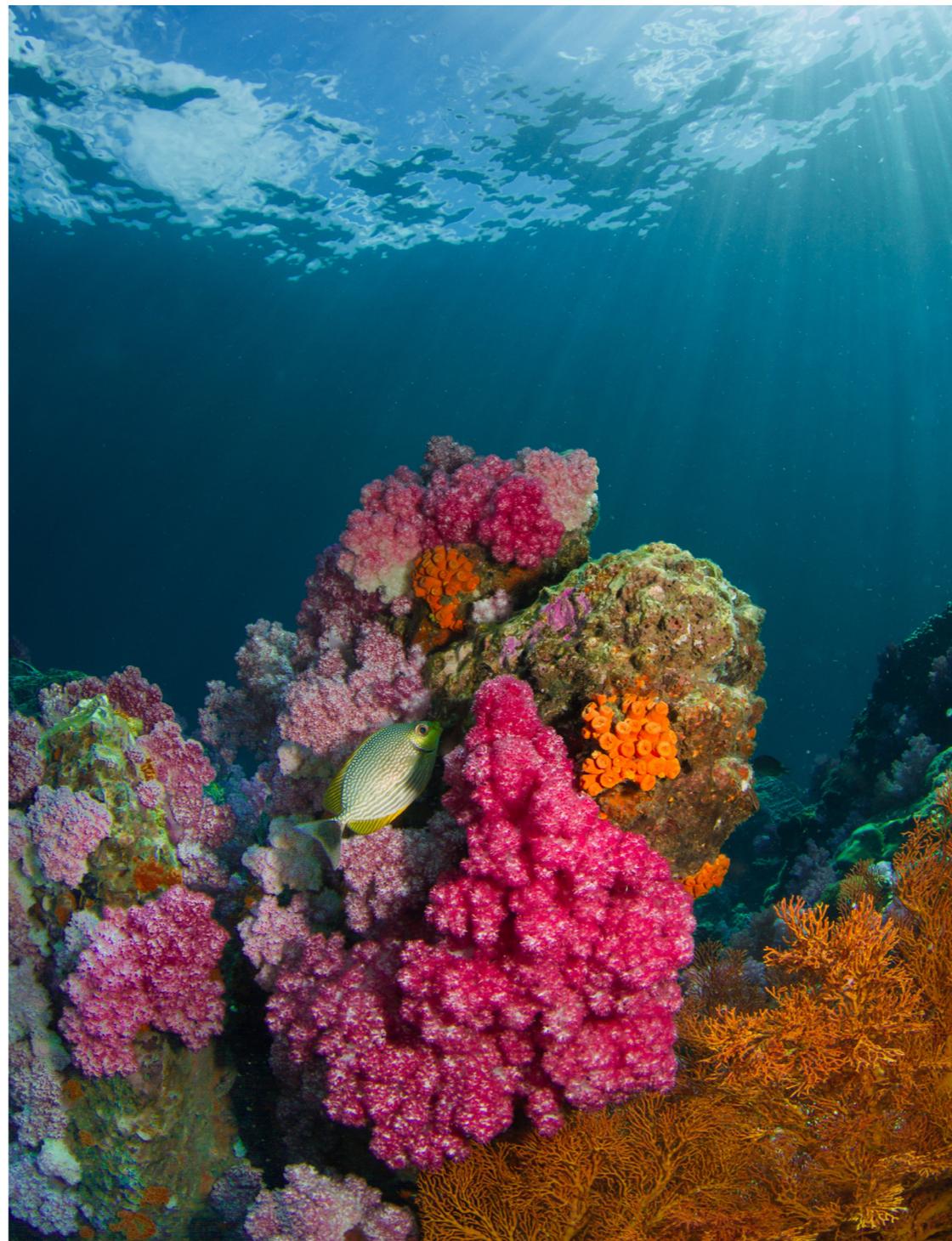
Los atributos de la comunidad

Conocer el contexto social puede resultar fundamental para determinar el tipo de intervención y sus probabilidades de éxito. En la bibliografía sobre la gestión comunitaria de los recursos naturales y la gestión forestal comunitaria, muchos investigadores y profesionales señalan que las comunidades o grupos comunitarios que se hacen cargo de la gestión de la vida silvestre deberían ser tan pequeños y homogéneos como sea posible. Chevallier y Harvey (2016), por ejemplo, explican que las comunidades más pequeñas suelen ofrecer mejores resultados que una amalgama de aldeas. Del mismo modo, DSI (2008) concluyó que movilizar a aldeas muy dispersas en una única estructura comunitaria resulta complicado (y caro). Qin *et al.* (2017) deducen que una baja diversidad socioeconómica e instituciones comunitarias moderadamente eficaces pueden asociarse con la consecución de resultados satisfactorios en proyectos sociales y económicos. Asimismo, Agrawal y Benson (2011) señalan que la

heterogeneidad de un grupo de usuarios repercute negativamente en la equidad de distribución de los beneficios generados por los bienes comunes y también suele resultar perjudicial para el funcionamiento institucional y los medios de subsistencia. En Ngamiland (Botswana), la heterogeneidad cultural y las fricciones entre grupos étnicos se han señalado como los obstáculos más significativos para la organización comunitaria (Thakadu, 2005). No obstante, varios analistas han cuestionado la importancia de la homogeneidad. Pagdee *et al.* (2006) y Oldekop *et al.* (2010) no hallaron ningún vínculo inequívoco entre la diversidad social y los resultados en materia de conservación; por su parte, Brooks *et al.* (2006a,b) y Musavengane y Simatele (2016) apuntan que la heterogeneidad puede reportar ciertos beneficios, tales como una mayor diversidad en las motivaciones y experiencias de conservación.

En el mundo real, las comunidades no son estáticas y pocas veces constituyen entidades homogéneas o que puedan generalizarse. Al contrario, pueden ser sumamente heterogéneas y complejas (Blom *et al.*, 2010). No entender esa heterogeneidad puede arruinar cualquier iniciativa de participación comunitaria si se presta poca atención a los individuos que conforman la comunidad y a los motivos que puedan encontrar para oponerse a las iniciativas de conservación comunitarias (Campbell y Vainio-Mattila, 2003). De hecho, Agrawal y Gibson (1999) critican la preocupación generalizada por la «comunidad» y proponen dedicar más atención a los múltiples actores con múltiples intereses que conforman dichas comunidades, así como a los procesos mediante los que esos actores se relacionan entre sí —en especial, a los acuerdos institucionales que lo hacen posible—. Conocer las comunidades, los grupos que las componen y las diferencias entre esos grupos es por tanto imprescindible para minimizar y mitigar cualquier conflicto que pueda surgir (Fabricius, 2004). Permitir que la «comunidad» se defina a sí misma quizá ofrezca una vía para identificar la unidad correcta y cohesionada con la que trabajar (Roe *et al.*, 2000).

Entender el contexto cultural local también resulta fundamental a la hora de decidir el tipo de intervenciones que pueden incentivar la conservación. Por ejemplo, existen animales sagrados. Mishra *et al.* (2017) señalan que «[s]i bien la caza de trofeos puede implementarse con éxito en una comunidad islámica de fuerte tradición cinegética como la del norte del Pakistán, resultaría sumamente inapropiado plantearla en una zona budista, donde la protección de la vida silvestre se considera un deber religioso». Los tabús culturales, las sanciones consuetudinarias, los rituales y las ceremonias pueden alentar una conducta favorable a la conservación. Por ejemplo, en algunas regiones del Indo-Pacífico, los conocimientos ecológicos tradicionales han determinado la apertura y el cierre de arrecifes (Sterling *et al.*, 2017).



Las organizaciones de gestión comunitaria

Se ha debatido mucho en la bibliografía acerca del valor de las nuevas y antiguas estructuras de gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres. Hartley y Hunter (1997) consideran que contar con una autoridad tradicional sólida constituye una ventaja, si bien el factor clave es contar con una estructura capaz de adoptar decisiones, representativa e íntegra, en especial en lo que respecta a la distribución de beneficios. Ribot (2002) alerta sobre las autoridades tradicionales al señalar que «atribuir competencias a las autoridades consuetudinarias no favorece la descentralización democrática». A menudo se trata de puestos heredados cuyo grado de rendición de cuentas a la población local depende del carácter de quien ocupa el cargo y de la historia social y política de la zona. Las instituciones tradicionales también pueden ser muy discriminatorias desde el punto de vista del género o la etnia. Por ejemplo, en los foros *kgotla* de Botswana rara vez se cede la palabra a las mujeres, y nunca antes de que un hombre adulto haya expresado su opinión (Thakadu, 2005). Incluso entre los hombres adultos, no es habitual que todos expongan sus opiniones; normalmente solo lo hacen los líderes con mayor influencia. Si existe un conflicto étnico, el *kgotla* puede plantear sesgos en este sentido.

Por otra parte, en relación con la gestión comunitaria de los recursos naturales de Malawi, Mauambeta y Kafakoma (2010) sugieren que las iniciativas endógenas basadas en las creencias, los valores y los sistemas tradicionales han ofrecido normalmente la probabilidad de éxito más alta. Corrobora esa opinión el análisis de Zulu (2012) acerca de 16 años de gestión comunitaria de los recursos naturales en los sectores de la pesca, la silvicultura y la fauna y flora silvestres, en el que se observa que la imposición de organizaciones y normas modernas en este ámbito puede reconfigurar las relaciones de poder preexistentes entre los jefes de las aldeas y los miembros de los comités y, por lo general, debilitar los resultados sociales y ecológicos (por ejemplo, al generar competencia o luchas de poder entre las instituciones tradicionales y modernas). Zulu señala también que las iniciativas desarrolladas por las propias comunidades normalmente han obtenido mejores resultados que las iniciativas introducidas por los Gobiernos.

Nuulimba y Taylor (2015) explican que «[e]n Namibia, uno de los ejes principales de oposición se vincula con la relación entre las autoridades tradicionales y las nuevas

instituciones del ámbito de la gestión comunitaria de los recursos naturales. Las políticas y la legislación en esta esfera no prevén oficialmente la participación de los líderes tradicionales en la conservación, y por tanto no es necesario que los comités de conservación sean aprobados por las estructuras políticas locales y regionales. Así pues, surgen complicaciones, ya que las autoridades tradicionales suelen velar por que los recursos se utilicen de forma sostenible». Roe *et al.* (2000) sugieren que es importante llevar a cabo una evaluación pragmática para determinar qué instituciones tienen capacidad y motivación para gestionar los recursos silvestres y aprovecharlas allí donde se encuentren: «la experiencia parece indicar que la solución reside en nuevas instituciones de aprendizaje basadas en cimientos sólidos y antiguos». De igual modo, Roe *et al.* (2009), Waylen *et al.* (2010a,b), Sukin (2011) y Nunan (2016) consideran que combinar el derecho escrito con el derecho consuetudinario puede constituir un medio efectivo para posibilitar la gobernanza de los recursos naturales.

No obstante, no es fácil dar con el equilibrio adecuado. Refiriéndose a los territorios y las zonas conservadas por los pueblos indígenas y las comunidades locales (TICCA), Borrini-Feyerabend y Kothari (2008) afirman que «muchas comunidades quieren que los Gobiernos reconozcan sus instituciones de gobierno tradicionales sin intentar adaptarlas a las formas estandarizadas ni socavar su autoridad. En ocasiones, para ello será necesario evitar imponer prácticas “democráticas” como la “elección” de los líderes locales que “dirijan” los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA) o contar con expertos externos que “echen una mano” [...]. [L]a imposición apresurada y obscena de normas concebidas con la mejor intención por actores lejanos puede propiciar más problemas que soluciones».

Ya sean novedosas o tradicionales, uno de los temas habituales en torno a las estructuras de gestión de la fauna y flora silvestres es que deberían desarrollarse hasta la categoría más baja posible, de conformidad con los principios para la gestión de recursos de bienes comunes de Ostrom (1990). En un estudio sobre América Latina, Alcorn (2014) plantea que «las instituciones comunitarias autogeneradas [en lugar de impuestas externamente] que se adecúan tanto a las condiciones culturales y ecológicas de la zona como a los marcos jurídicos nacionales suelen resultar más eficaces». Se hace cada vez más patente la necesidad de una «rendición de cuentas descendente», aunque se apuntan las diversas dificultades que dicha cuestión ha planteado hasta la fecha (Harrison *et al.*, 2015; Nunan, 2016). Child (2009) señala que «[l]as comunidades fuertes se construyen otorgando el poder discrecional a la voluntad individual y colectiva del pueblo, no a los comités que los dirigen. Solo así pueden empezarse a construir las jerarquías necesarias para gestionar los recursos nacionales por medio de un proceso ascendente de delegación de autoridad». Blomley e Iddi (2009) coinciden: en el caso de la ordenación forestal participativa en Tanzania, dada la predisposición a centrar las iniciativas de extensión en los comités de gestión, y no el conjunto más amplio de la comunidad, en que se observa una tendencia a la monopolización por las élites, de modo que los miembros del comité (u otros líderes de la aldea) se apropian de los beneficios y los retienen en detrimento de los demás. Béné y Neiland (2006), en alusión a la gestión de las reservas pesqueras, también sugieren que, a pesar del énfasis en la participación de una gran parte de la bibliografía, «el desempeño de un acuerdo de gobernanza quizá no se corresponda con el grado de participación en sí mismo, sino con la naturaleza de los arreglos institucionales que determinan y obligan a respetar el grado (descendente) de rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones ante las comunidades locales». Blomley (2006) y Tole (2010) plantean que, en el contexto de la gestión forestal comunitaria, una de las vías para impulsar la rendición de cuentas descendente consiste en sensibilizar a los residentes en la zona, los usuarios de los bosques, los gerentes y los comités de gestión forestal elegidos en el plano local acerca de sus derechos y deberes, así como en establecer mecanismos que favorezcan la transparencia, la apertura y la flexibilidad.

Otro tema que surge con frecuencia es la necesidad de un liderazgo sólido y eficaz, capaz de mantener el ímpetu y la aceptación (Pathak, 2006), así como la confianza y la

habilidad para resolver conflictos (Berdej *et al.*, 2016; Gutiérrez *et al.*, 2011; Pagdee *et al.*, 2006). En aras de la rendición de cuentas descendente, es preciso que los líderes se muestren responsables con su pueblo, no al revés (Child y Dalal-Clayton, 2004). «El liderazgo eficaz, el liderazgo carismático y los paladines locales suelen constituir el sello distintivo de las iniciativas de éxito en favor de la conservación» (Sterling *et al.*, 2017).

La seguridad en relación con la tenencia no implica necesariamente propiedad o poder absolutos para excluir a los demás de la tierra o los recursos. Tampoco conlleva un reconocimiento *de iure*. Mientras que Chevallier (2016) considera que este beneficiaría a las comunidades, Borrini-Feyerabend y Kothari (2008) destacan que ciertas comunidades pueden mostrarse reacias a oficializar los derechos cuando ello implique ceder una parte del control al Gobierno o la imposición de nuevas reglas y reglamentaciones desde instancias superiores. En un estudio del pago por los servicios de los ecosistemas en Asia y América Latina, Adhikari y Agrawal (2013) observan que la formalización de los derechos de propiedad puede socavar el acceso tradicional (extraoficial) a los recursos del que gozan los hogares más pobres, un aspecto que es preciso tener en cuenta al diseñar los proyectos con vistas a incorporar otros flujos de beneficio para esos grupos. También en el contexto del pago por los servicios de los ecosistemas, Dougill *et al.* (2012) señalan que, en el caso de los pastores nómadas que utilizan los pastizales, el derecho a la tierra y los recursos puede ser muy difuso, de manera que quizá resulte complicado definir con claridad los límites del proyecto y sus beneficiarios. Salafsky *et al.* (2001) plantean que el nivel de acceso real a los recursos reviste más importancia que su control jurídico pleno.

Dejando un lado todas esas salvedades, numerosos comentaristas señalan que el principal obstáculo continuado de cara al éxito de la gestión comunitaria reside en la *falta* de una transferencia plena del derecho a los recursos desde el gobierno central (o, en ocasiones, local). Naughton *et al.* (1998) describen el círculo vicioso de la ausencia de organizaciones comunitarias sólidas capaces de gestionar con eficacia los recursos naturales y la resistencia de los Gobiernos a transferir los derechos: «Las comunidades no aprenderán a gestionar hasta que tengan algo que merezca la pena gestionar». En esa línea, Child (2009) considera que la autoridad para gestionar los recursos es un requisito previo para el éxito de las iniciativas comunitarias, no algo que deba ofrecerse a modo de recompensa por el desempeño. El análisis llevado a cabo por la Rights and Resources Initiative (“Iniciativa sobre derechos y recursos”) en 2012, incluido en Anderson y Mehta (2013), demuestra que, al menos en lo que respecta a los bosques, no se ha producido una transferencia de derechos en África, donde los Gobiernos todavía poseen el 98% de las tierras forestales. En Asia, la situación mejora ligeramente: los Gobiernos controlan aproximadamente el 68%, mientras que particulares y empresas poseen alrededor del 24%. El resto, o bien está en manos de los pueblos indígenas y comunidades locales, o bien se ha asignado a pueblos

indígenas. Solo en América Latina se ha producido un cambio significativo en la tenencia: los Gobiernos controlan en torno al 36%; los PILC, cerca del 39%.

Uno de los motivos de la lentitud en la transferencia de los derechos de tenencia son los intereses creados de otras partes interesadas públicas y privadas más poderosas (véase también el apartado dedicado a las políticas y la legislación nacionales, a continuación). En las palabras de Anderson y Mehta (2013), «la decisión de dar prioridad a las demandas locales y facilitar el desarrollo de las comunidades de cada zona es una cuestión de elección, equidad y política que no depende de aspectos económicos ni relacionados con la sostenibilidad». Koch (2004) sugiere que las federaciones nacionales de organizaciones comunitarias pueden ejercer presión en favor de la transferencia de los derechos y su aplicación. En Nepal, por ejemplo, la asociación regional y nacional de grupos de usuarios de los bosques (FECOFUN) ha obtenido buenos resultados como fuerza influyente de la acción democrática de base en el país (Rechlin *et al.*, 2008). Sin embargo, Nelson (2010) subraya un déficit democrático general en la capacidad de las comunidades rurales de África para defender sus derechos y privilegios. En cualquier otro lugar del mundo, los pueblos indígenas gozan de más derechos consolidados oficialmente en los marcos normativos nacionales e internacionales. En África, el concepto de origen indígena a menudo resulta ambiguo y, en ocasiones, controvertido. Es posible que las comunidades rurales africanas carezcan del peso político que el reconocimiento internacional de los pueblos indígenas como grupo clave de partes interesadas ha propiciado en otros lugares. No obstante, los procesos continuados de democratización y descentralización abren cada vez más espacios políticos en los que las

organizaciones de la sociedad civil pueden influir en los procesos de toma de decisiones (Wright, 2017).

Las normas de uso de los recursos comunitarios y su aplicación

Roe *et al.* (2000) y Salafsky *et al.* (2001) defienden que uno de los elementos fundamentales que garantizan los derechos de tenencia y a los recursos es la capacidad para aplicarlos frente a las amenazas tanto internas como externas (y la sensación de empoderamiento que se deriva de esa capacidad para vigilar y hacer cumplir las normas [Anderson y Mehta, 2013]). En la bibliografía al respecto se acepta de manera generalizada que la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres resulta más sencilla cuando la población local participa en la fijación y la aplicación de las normas, incluido el diseño y la aplicación de sanciones. Davis *et al.* (2016), desde la perspectiva de América Latina, destacan la necesidad de que las comunidades colaboren y den su consentimiento libre, previo e informado de cara a la elaboración de normas sobre las intervenciones de conservación. Agrawal (2007) sugiere que «resulta más probable que exista una gobernanza eficaz cuando se dispone de normas fáciles de entender y aplicar, diseñadas en el plano local, que tienen en cuenta los distintos tipos de infracciones, contribuyen a superar los conflictos y obligan a los usuarios y los funcionarios a rendir cuentas». ¿Por qué? a) Probablemente la población local conozca mejor el recurso; y b) está mejor posicionada para aplicar esos conocimientos en la concepción de normas adecuadas que favorezcan una gestión sostenible (Arts y de Koning, 2017; Hayes y Persha, 2010; Persha *et al.*, 2011). Existe un debate en la bibliografía acerca de las ventajas y desventajas del derecho escrito y consuetudinario, semejante al relativo a las estructuras tradicionales y novedosas de gestión de los recursos que se ha comentado anteriormente. Parece haber consenso en que se requiere un equilibrio entre ambas opciones para que la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres resulte aceptable para todas las partes.

En el contexto de la ordenación forestal participativa en Tanzania, Blomley e Iddi (2009) comentan que «allí donde las comunidades conocen sus derechos y los rendimientos que puede brindar la gestión forestal comunitaria, las pruebas indican que están dispuestas a defenderla, y son capaces de ello, por medio de la vigilancia activa de las zonas forestales, la detención y sanción de los usuarios

ilegales de los bosques y la confiscación y venta de la producción y los equipos forestales». Baldus (2009) también coincide en que los grupos locales de gestión de los recursos deben establecer y respetar las normas, pero reconoce que para ello es preciso acordar sanciones de antemano y aplicarlas con independencia del estatus de los culpables —lo cual puede resultar difícil de cumplir en sociedades tradicionales—. De forma similar, Robinson *et al.* (2013), a partir de la experiencia del mecanismo de REDD, apuntan que, si bien la aplicación de las normas acordadas por la comunidad con respecto a otros miembros de la comunidad puede ser viable, su imposición a extractores de madera externos plantea mucha más dificultad y puede exponer a aldeanos sin capacitación y mal equipados a situaciones potencialmente peligrosas. Ese planteamiento coincide en gran medida con las conclusiones acerca de la participación comunitaria en la aplicación de la ley contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres y la necesidad de que los guardias o guardabosques comunitarios reciban apoyo de guardabosques oficiales —estatales o privados— (Wilkie *et al.*, 2016). Blomley (2016) está de acuerdo: «Cuando las fuerzas del mercado son sumamente potentes (como en las proximidades de grandes centros urbanos), quizá resulte imposible que las aldeas pongan freno al saqueo incesante e ilegal de sus activos (normalmente carbón vegetal y madera) por parte de forasteros». Lo mismo sucede con el comercio ilegal de fauna y flora silvestres de gran valor. Los guardias de caza comunitarios, por muy motivados que estén, no pueden hacer frente a bandas delictivas fuertemente armadas y organizadas (SULi UICN *et al.*, 2015), de modo que las comunidades precisan un apoyo eficaz y atento de las autoridades oficiales armadas con potestad para efectuar detenciones.

Además, la experiencia de la ordenación forestal participativa en Tanzania también pone de manifiesto la necesidad de pagar o compensar de otra forma las aportaciones de la comunidad (Lokina y Robinson, 2008). Su estudio demuestra que, allí donde los miembros de la comunidad local participan en la vigilancia y la aplicación de la ley sin recibir una compensación formal o pago por su tiempo, hay más probabilidades de que acepten sobornos, con lo que la aplicación de la ley pierde efectividad: «La protección de los bosques que se gestionan de manera participativa no puede basarse en restricciones voluntarias, y la participación de la comunidad en la ordenación forestal no garantiza automáticamente que los bosques estén protegidos por medio de restricciones voluntarias. Aunque los aldeanos entiendan los beneficios que reporta contar con bosques menos deteriorados en relación con la protección de las cuencas hidrográficas, los microclimas o servicios ambientales como la biodiversidad, las comunidades se enfrentan a necesidades acuciantes de leña, medicinas, alimentos e ingresos que pueden satisfacer en los bosques cercanos con un costo reducido; por su parte, los forasteros apenas tienen incentivos para restringir su uso de forma voluntaria». Consideran probable que se pueda aplicar mejor la ley si los guardias comunitarios perciben una compensación oficial financiada con presupuestos externos de aplicación de la ley y obtienen un porcentaje

de los ingresos generados por las multas: «De ese modo se reduce el riesgo de soborno, se ofrece un incentivo para que las patrullas se esfuercen por hacer cumplir la ley, y se podrían reducir los conflictos». Hayes y Persha (2010) coinciden en su estudio de caso sobre la ordenación forestal en Nicaragua: «Los guardabosques comunitarios advirtieron que, si no recibían un estipendio, no llevarían a cabo la labor de vigilancia».

La política nacional y la legislación

Para que la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres prospere se requiere un marco normativo y legislativo nacional que facilite la transferencia de la gestión, el uso sostenible y el establecimiento de organizaciones e instituciones comunitarias conexas sólidas y eficaces. Delgado-Serrano *et al.* (2015), a partir de estudios de casos de actores en Colombia, Argentina y México, identifican como factores clave de éxito las políticas públicas, los sistemas de gobernanza y los marcos jurídicos para la gestión de los recursos naturales, los mercados y los megaproyectos. En Namibia, la gestión comunitaria de los recursos naturales y los derechos asociados para gestionar la vida silvestre y obtener un beneficio de ella están consagrados en las políticas nacionales, incluida la Constitución. No sucede lo mismo en la mayoría de los países. En su análisis de 20 años de experiencias de gestión comunitaria de los recursos naturales en Australia y Nueva Zelandia, Curtis *et al.* (2014) subrayan que no se trata de un modelo que pueda aplicarse nacionalmente. En su lugar, requiere instrumentos normativos nacionales complementarios que favorezcan un enfoque de gobernanza consistente, capaz y a múltiples niveles que posibilite la adaptación al contexto local. Blom *et al.* (2010) explican que en

muchos casos las políticas y decisiones nacionales no han resultado útiles, sino que han representado uno de los obstáculos más importantes para el éxito de las iniciativas de gestión comunitaria, así como uno de los factores subyacentes más notables de la deforestación tropical y la degradación de los bosques.

Entre las políticas pertinentes no solo tienen cabida aquellas que aportan un marco para la transferencia de la gestión y el uso sostenible de la vida silvestre, sino también otras políticas sectoriales que, de manera involuntaria, pueden socavar las primeras. Por ejemplo, Kiss (1990) advierte de que políticas «perniciosas» como los subsidios directos e indirectos a la ganadería restringen el éxito de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres, del mismo modo que las políticas de cuarentena y veterinarias que limitan la producción y la venta de la carne de caza. Naughton *et al.* (1998) explican que justamente ese problema se hace patente en Botswana, donde, pese a que las políticas nacionales por lo general respaldan la conservación, no puede decirse lo mismo de la red de cercados veterinarios del Ministerio de Agricultura en apoyo de los productores de carne de vacuno. Hartley y Hunter (1997) resaltan que, aparte de en políticas sectoriales específicas como las agrícolas, es necesario integrar la gestión comunitaria de la vida silvestre en el contexto más amplio de las políticas sobre el uso de la tierra, incluido el control de asentamientos o desarrollo y la coordinación con otras políticas o leyes sectoriales, entre ellas las medidas veterinarias. Un artículo publicado recientemente en *The Guardian* destaca la falta de planificación coordinada del uso de la tierra entre los principales obstáculos para la conservación de la vida silvestre, mucho más importante que la amenaza de la caza furtiva, el comercio ilegal de fauna y flora silvestres u otros usos insostenibles (Randerson, 2017).

Varios autores señalan asimismo que cuando se aplican políticas favorables a la gestión comunitaria, estas deben consagrarse en la legislación para no estar sujetas a los caprichos de los sucesivos Gobiernos, una situación en la que, como apuntan Lawry y McLain (2012), el peligro de retroceso y cancelación es real. Alcorn (2014) considera que en América Latina los marcos jurídicos claros en relación con la silvicultura comunitaria han resultado fundamentales para la consecución de resultados. Cronkleton *et al.* (2012), sin embargo, defienden que se requieren marcos jurídicos tan sencillos como sea posible.

En ese sentido, varios autores identifican entre los principales impedimentos el nivel de burocracia asociado a las reglamentaciones y directrices complejas acerca de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres (Pulhin *et al.*, 2007). Taylor y Murphree (2007), por ejemplo, recomiendan que «los donantes y los Gobiernos estudien un enfoque normativo de mínimos con respecto a la gestión comunitaria de los recursos naturales. Si bien las comunidades rurales precisan desarrollo y apoyo institucional, con frecuencia se ven atormentadas por una planificación demasiado compleja y prescriptiva, así como por los requisitos organizativos y procedimentales». A modo de ejemplo, Nelson (2007) describe las dificultades experimentadas por las comunidades de Tanzania para cumplir el engorroso y complejo conjunto de requisitos procedimentales previos con vistas a crear zonas de gestión de la fauna y flora silvestres.

Fabre *et al.* (2004) propusieron una serie de principios de trabajo para que los encargados de la formulación de políticas contribuyan a la gestión comunitaria, los cuales todavía se antojan pertinentes. Entre otros mencionan principios para el proceso normativo como los siguientes:

- Velar por que el proceso normativo sea adaptativo y flexible y se base en la experiencia local.
- Los documentos de políticas deben resultar fáciles de entender y más fáciles aún de consultar.
- Crear políticas nacionales o subnacionales amplias de carácter general que sienten las bases en las que fundamentar las normas locales a partir de los conocimientos y costumbres de cada zona.
- Las multas y demás sanciones deben hacerse gradualmente más estrictas a medida que se infringen las normas.

- Fomentar la cooperación y coordinación interinstitucional, pero guardarse de establecer nuevos procedimientos burocráticos complejos y engorrosos.

En lo que respecta al contenido de las políticas:

- Tratar de otorgar autoridad a los propios usuarios de los recursos una vez que se los dote de la capacitación y las competencias necesarias. Las condiciones han de articularse con claridad y ser comprensibles.
- Ofrecer a la población seguridad y derechos a largo plazo sobre los recursos y la tierra.
- Facilitar que las comunidades obtengan beneficios económicos de la gestión comunitaria de los recursos naturales y garantizar ciertos beneficios no financieros, tales como apoyo técnico, económico y político.

Aunque las políticas nacionales de gestión de la fauna y flora silvestres deben establecerse a nivel de país, las políticas internacionales también ejercen influencia. Abensperg-Traun *et al.* (2011) y Cooney y Abensperg-Traun (2013) destacan las posibles consecuencias de la CITES para los medios de subsistencia basados en la gestión comunitaria de la vida silvestre, por ejemplo al limitar el uso de determinadas especies. También pueden producirse consecuencias imprevistas cuando las políticas de un país afectan a las opciones de gestión comunitaria de la vida silvestre de otro. Por ejemplo, tras la tormenta desatada a raíz de la muerte del león Cecil, las posturas internacionales contra la caza de trofeos se han intensificado: algunos países aprobaron prohibiciones unilaterales de la importación de trofeos de determinadas especies, a pesar de que su caza y exportación sea completamente legal en el país de origen. De ese modo se han reducido los posibles incentivos facilitados por los flujos de beneficios de gestionar la fauna y flora silvestres para algunas comunidades, lo que repercute en los resultados de conservación. Naidoo *et al.* (2016), por ejemplo, explican que tanto el turismo cinegético como el fotográfico son necesarios con vistas a generar suficientes ingresos para sostener las zonas de conservación comunitarias de Namibia. Si se prohibiera la caza de trofeos, calculan que se pondría en peligro la viabilidad económica de las zonas de conservación, que abarcan una superficie de aproximadamente 50.000 km².

La influencia y el apoyo externos

Varios autores hacen hincapié en que es necesario que los organismos externos ayuden a las comunidades en sus iniciativas de gestión de la fauna y flora silvestres (Adhikari y Agrawal, 2013; DSI, 2008; Ribot, 2002). Esa colaboración abarca la asistencia técnica, el apoyo a la capacidad de las organizaciones comunitarias, la educación cívica para informar de los derechos, ayuda para revelar y reclamar esos derechos y apoyo en la lucha contra las amenazas externas y la corrupción. Bowler *et al.* (2010) destacan que los déficits de capacidad técnica e institucional impiden que las comunidades respondan a los incentivos para la gestión forestal comunitaria. Asimismo, en un análisis mundial de las iniciativas de conservación comunitarias, Brooks (2017) esgrime que el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales es un requisito previo importante para la consecución de resultados. Kellert *et al.* (2000) corroboran esa opinión al plantear que el desarrollo institucional puede ser un factor de éxito más importante que el desarrollo socioeconómico. En concreto, Brooks (2017) sugiere que fortalecer la capacidad institucional puede favorecer interacciones entre los miembros de la comunidad que quizá resulten importantes de cara a, por ejemplo, las iniciativas comunitarias de seguimiento y vigilancia.

Como se señala en los apartados anteriores, existen numerosas fuentes de apoyo externo —desde el establecimiento de contactos con otras organizaciones comunitarias hasta las alianzas con las ONG, los donantes, los Gobiernos y el sector privado—. Govan *et al.* (2006) consideran que todas ellas pueden ser significativas, y que las alianzas multipartitas quizá contribuyan a la concepción de un ideal nacional compartido y una estrategia dirigida a cumplir dicho ideal, aunque

advierten que es importante que «las aspiraciones de las comunidades se consideren su motor principal». Dressler *et al.* (2010) coinciden. A partir de un análisis de la gestión comunitaria de la vida silvestre en siete países (Filipinas, Nepal, Madagascar, Sudáfrica, Nicaragua, Estados Unidos y Canadá), afirman que la burocracia de actores como los Gobiernos y los financiadores externos ha contradicho y socavado el propósito de fortalecer y empoderar el control comunitario. Berdej *et al.* (2016) hablan de «gobernanza desde abajo» para describir la necesidad de crear redes tanto horizontales (plano comunitario) como verticales (de lo comunitario a lo nacional y otros ámbitos) en aras de la eficacia de la conservación comunitaria.

Los Gobiernos

El apartado sobre la política nacional y la legislación anterior destaca la función de los Gobiernos en la creación de marcos normativos y legislativos que posibiliten la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres. No obstante, los Gobiernos también asumen otros roles importantes. En concreto, distintos autores aluden a su función como proveedores de servicios y reguladores (Braganza *et al.*, 2012). Por ejemplo, en relación con el programa CAMPFIRE de Zimbabwe, Harrison *et al.* (2015) destacan la necesidad de contar con servicios gubernamentales eficientes de extensión técnica que respalden las iniciativas comunitarias. También en torno a CAMPFIRE, Rihoy y Maguranyanga (2007) señalan que, pese a las fuertes críticas que han recibido los Consejos de Distrito Rural por capturar los beneficios de la gestión de la vida silvestre en lugar de canalizarlos hacia las comunidades, también es cierto que, en un período de inestabilidad política, desempeñaron una función esencial de cara a mantener el apoyo político en el plano nacional (en un contexto de presiones en favor de la recentralización).

Baynes *et al.* (2015) consideran que el apoyo gubernamental a la silvicultura comunitaria es fundamental para orientar a las comunidades en el complejo conjunto de procedimientos administrativos y requisitos de planificación, por lo que proponen ir más allá del desarrollo de legislación favorable y brindar «asesoramiento y asistencia técnica, capacitación sobre el mantenimiento de registros, infraestructura y financiación». De todos modos, señalan que los aspectos positivos de ese apoyo,

entre ellos los descritos anteriormente, a menudo se ven invalidados por los aspectos negativos relacionados con el clientelismo y la corrupción (véase a continuación). En esa línea, Chabal y Daloz (1999) observan un vínculo causal evidente entre la complejidad de los procedimientos administrativos y la corrupción. Por tanto, concluyen que «el apoyo gubernamental representa un factor importante, pero no necesario ni suficiente por sí solo». Se pone de relieve la importancia de otros actores que se mencionan a continuación.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG)

Las ONG son el asociado más habitual en las iniciativas de gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres. Brosius *et al.* (1998) destacan que las ONG se encuentran «entre los promotores más entusiastas del concepto de la conservación comunitaria». Campbell y Vainio-Mattila (2003) atribuyen este hecho a su naturaleza más participativa y menos burocrática que las instituciones estatales, y a su mayor capacidad y voluntad para hacer frente a las necesidades de la población local.

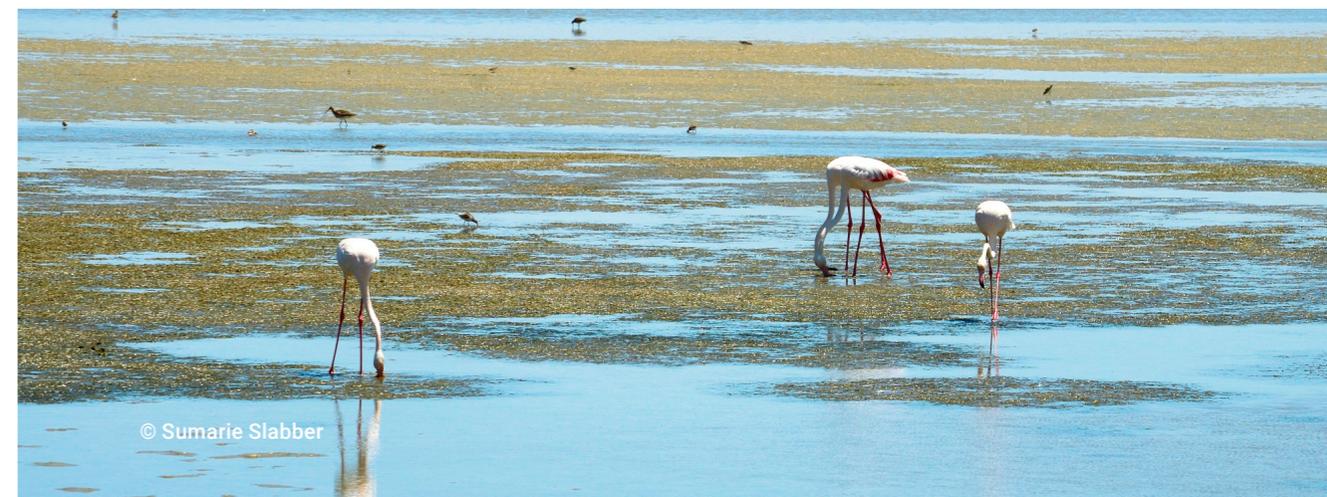
Las ONG desempeñan diversas funciones de gran utilidad: Horwich y Lyon (2007) subrayan su ayuda en la creación y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias; Elliot y Sumba (2011), su papel específico en la mejora de la capacidad para entablar relaciones con el sector privado —incluidas la planificación estratégica, la gestión financiera y la rendición de cuentas—; y Sulkin (2011), su labor de fomento de la capacidad tanto técnica como política. En un estudio sobre REDD, Robinson *et al.* (2013) enfatizan la importancia de las ONG, que acercan entre sí a grupos diversos, conciencian a distintas partes interesadas, diseñan nuevas iniciativas y mejoran las instituciones locales. Por su parte, Hayes

y Persha (2010) hacen hincapié en que las ONG pueden ejercer de intermediarias imprescindibles entre las comunidades y los organismos gubernamentales, sobre todo en lo que se refiere a apoyar la vigilancia y la aplicación de las normas locales sobre la gestión de recursos —incluido el pago de estipendios a los guardias o guardabosques comunitarios (véase el apartado anterior acerca de las normas locales)—. Como ejemplo concreto, Wilkie *et al.* (2016) describen el apoyo financiero y técnico que el Northern Rangelands Trust brinda al seguimiento y la vigilancia comunitarios.

Pese a todo, la función de las ONG no siempre se percibe como positiva; son varios los autores que advierten de posibles conflictos de intereses. Hartley y Hunter (1997) afirman que «los objetivos de las políticas de las ONG a menudo están determinados por sus campañas y por la necesidad de retener a sus socios. Surge así un conflicto en torno a sus valores y enfoques». De manera semejante, Campbell y Vainio-Mattila (2003) cuestionan la medida en que las ONG ambientales representan

realmente los intereses de las comunidades; y Roe *et al.* (2009) plantean que las ONG que gozan de un apoyo amplio deberían rendir más cuentas a los grupos locales de África, en lugar de a las instituciones gubernamentales nacionales. Esa perspectiva tiene eco en Brockington y Scholfield (2010), que describen numerosas medidas de ONG en aras de la conservación en las que se difuminan los límites entre las ONG y los Estados. También se suele acusar a las ONG de servir a sus propios intereses financieros, actuando como operadores intermediarios cuyo «beneficio» se genera en el punto de encuentro entre las comunidades y los donantes o los encargados de la formulación de políticas (Bonner, 1993).

Chevallier y Harvey (2016) opinan que las ONG deben dejar de ser proveedores externos distantes y convertirse en creadoras genuinas de capacidad y socios de confianza. Al analizar las lecciones adquiridas en 20 años sobre el terreno, IRDNC, una ONG namibia que impulsa la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres desde la década de 1990, también hace hincapié en que «los organismos de ayuda deben entablar relaciones reales y establecer alianzas de igualdad con las comunidades destinatarias, entender las cuestiones y problemas de cada zona y no solo tratar de aplicar su propia agenda» (Jacobshn, 2011). Esas lecciones resultan pertinentes en el contexto actual del comercio ilegal de flora y fauna silvestres y ante la participación cada vez mayor de ONG de defensa del bienestar y los derechos



de los animales, cuya agenda puede estar muy alejada de la promoción del uso sostenible. Martin (2012) y Norton-Griffiths (2007) aportan una serie de perspectivas sobre el peso cada vez mayor del movimiento en favor del bienestar animal en el seno del discurso y la práctica de la conservación en África.

Los donantes

Sin duda, las agencias de cooperación desempeñan una función esencial al contribuir financieramente a la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres. Varios autores han comentado la necesidad de apoyo a largo plazo a las iniciativas comunitarias, lo cual no siempre es compatible con la duración habitual de los proyectos, de entre 3 y 4 años (si bien este aspecto debe gestionarse con atención para no crear una cultura de dependencia de la ayuda). El PNUD (2012a) considera que conceder subvenciones modestas a pequeñas organizaciones locales puede complementar de manera adecuada los proyectos y programas nacionales de mayor envergadura (véase Hughes *et al.* [2014] para un análisis de la financiación de los donantes a las pequeñas organizaciones). Wicander y Coad (2015), en referencia a los proyectos sobre medios de subsistencia alternativos, también estiman necesario ofrecer paquetes de financiación que «brinden un nivel de apoyo realista y disperso en marcos temporales más amplios». Chevallier (2016) coincide en que numerosos proyectos financiados por donantes concluyen de forma prematura, antes de que el programa y sus instituciones sean capaces de sostenerse a sí mismos. Kothari *et al.* (2013) esgrimen que las propias comunidades no suelen iniciar prácticas relacionadas con la conservación en el marco de un «proyecto»; sencillamente, esas actividades forman parte de su vida. Por tanto, cuando se introducen por medio de una intervención externa, debe entenderse que se trata de un proceso, no de un proyecto delimitado en el tiempo, y que uno de los primeros requisitos es prever un plazo suficiente para generar confianza en las comunidades.

Roe *et al.* (2009) consideran que la ayuda de los donantes ha de ser flexible, adaptable, innovadora y centrada en los objetivos de quienes gestionan los recursos locales. Para ello, Blomley y Ramadhani (2006) creen necesaria la voluntad de «impulsar el proceso a medida que se desarrolla, sin ceñirse de manera estricta a herramientas de proyectos desfasadas como los marcos lógicos y los

plazos». Kawaka *et al.* (2017) sugieren, a partir de un análisis de la experiencia con las Áreas Marinas Gestionadas Localmente de Kenya, que la financiación de los donantes es indispensable, pero depender de donantes externos resulta insostenible, por lo que las comunidades deben tener acceso a los presupuestos que utilizan los donantes y las ONG para poder conocer los costos derivados de esas áreas marinas.

El sector privado

Desde la década de 1990, los profesionales de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres han destacado el sector privado como un recurso fundamental sin explotar (Anderson y Mehta, 2013; Spiteri y Nepalz, 2006; Steiner y Rihoy, 1995). Mazambani y Dembetembe (2010) consideran que las alianzas con el sector privado han resultado esenciales al aportar capital y competencias gerenciales para las empresas basadas en la gestión de la vida silvestre, como las dedicadas al ecoturismo o a la recolección de productos forestales no madereros. Asimismo, Braganza *et al.* (2012) defienden que las alianzas con el sector privado son «[v]itales para que las comunidades puedan dejar atrás su función de protección y rehabilitación de los recursos y convertirse en agentes del desarrollo empresarial». Koch (2004) sugiere que las alianzas entre las comunidades y el sector privado no solo están justificadas desde el punto de vista del éxito comercial y la sostenibilidad, sino que también pueden representar una fuerza política progresista que sirva para proteger o mejorar los derechos vigentes de la población local sobre los recursos, así como para ejercer presión con miras a la creación de nuevas políticas y reformas legislativas.

Roe *et al.* (2009), no obstante, advierten de que los asociados del sector privado

pueden ser aliados de riesgo. Aunque deben desempeñar una función esencial en relación con las ideas y los mercados necesarios para que las iniciativas comunitarias den resultado, su compromiso con las aspiraciones de la comunidad se antoja indispensable. Por su parte, Ogotu *et al.* (2017) señalan que existen ciertas limitaciones con respecto a lo que el sector privado puede hacer por sí solo. Refiriéndose específicamente a los inversores privados de empresas turísticas que pagan un arrendamiento a las comunidades propietarias de tierras, plantean que los donantes y los Gobiernos deben ofrecer, de forma paralela a sus iniciativas, una fuente de financiación a largo plazo y sólida para la conservación comunitaria, de manera que no se dependa exclusivamente de las inversiones privadas, sobre todo en un momento de crisis del turismo y en el que existen relativamente pocos mecanismos y oportunidades comerciales.

La corrupción

La corrupción y el modo en que esta restringe la transferencia genuina de los derechos sobre la fauna y flora silvestres a la población local es un tema que se trata con frecuencia en la bibliografía. Nelson (2010) señala que una de las causas habituales del fracaso de la gestión comunitaria de los recursos naturales es la falta de voluntad en los centros políticos de ceder la autoridad sobre los recursos naturales. Desde una perspectiva africana, explica que los encargados de la formulación de políticas que controlan los procesos de reforma de la gobernanza de los recursos naturales tienen desincentivos notables para implementar tales medidas. Nelson (2010) cree que, en gran medida, la explicación se encuentra en los intereses creados y en la posibilidad de obtener ingresos. O'Cruidain (2011) resume la cuestión: «la corrupción constituye un impedimento fundamental para la gestión comunitaria de los recursos naturales, pues permite que poderosos intereses creados influyan en el Gobierno y que, de ese modo, se pisoteen los derechos de las comunidades marginales».

Queda fuera del alcance de este documento elaborar un análisis pormenorizado de la corrupción en el contexto de la gestión de la fauna y flora silvestres; no obstante, en Williams *et al.* (2016) puede consultarse una revisión bibliográfica sobre la corrupción en el contexto del comercio ilegal de especies silvestres. Entre los tipos de corrupción que se comentan se encuentran el soborno, la captación

de rentas, el clientelismo, la apropiación por las élites locales, la malversación, la colusión, los pagos subrepticios, la captura de políticas y leyes y el nepotismo (todas esas cuestiones surgen también en la presente revisión bibliográfica). Williams *et al.* identifican a un grupo de actores igualmente amplio que suele verse implicado en casos de corrupción: políticos y funcionarios de alto nivel (por ejemplo, miembros de la judicatura), funcionarios de aplicación de la ley, funcionarios del departamento de silvicultura y fauna y flora silvestres, empresas del sector privado, élites locales e incluso empleados de las organizaciones de conservación. Consideran que hasta la fecha apenas ha existido colaboración entre la comunidad de la lucha contra la corrupción y la comunidad conservacionista, y que se requiere un cambio en este sentido a fin de diseñar, desarrollar e integrar estrategias novedosas para poner freno a la corrupción en las iniciativas de gestión comunitaria de la vida silvestre, en especial en el contexto de la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres.

2.2 Lecciones aprendidas sobre la participación de las comunidades en la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres

El auge experimentado en los últimos años por el comercio internacional ilegal de fauna y flora silvestres de gran valor plantea un nuevo contexto —en ciertos aspectos— con vistas a combatir su uso insostenible. En este apartado hacemos hincapié en las lecciones aprendidas recientemente de las iniciativas encaminadas a hacer partícipes a las comunidades en la lucha contra la crisis actual del comercio internacional ilegal de fauna y flora silvestres —por ejemplo, contra la caza furtiva de elefantes y rinocerontes para obtener marfil y cuernos que posteriormente se venden en mercados foráneos—.

Conscientes de la escasa atención que se presta a la función de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés), TRAFFIC y otros asociados intentan desde 2015 sintetizar esa experiencia. La iniciativa Beyond Enforcement («más allá de la aplicación de la ley») ha reunido a encargados de la formulación de políticas, profesionales, representantes de los PICL e investigadores que han puesto en común sus experiencias en un taller internacional (SULi UICN *et al.*, 2015b) y dos talleres regionales (Cooney *et al.*, 2016a, Cooney *et al.*, 2016b). En relación con esa labor se ha desarrollado una teoría del cambio centrada en cómo puede la acción comunitaria reducir el comercio ilegal de fauna y flora silvestres —y a través de qué vías— (Biggs *et al.*, 2017), así como un marco que ayuda a entender los incentivos de las comunidades para tomar parte en el comercio ilegal en lugar de apoyar la conservación (Cooney *et al.*, 2017). Además, se ha puesto a prueba sobre el terreno la dinámica de esa teoría del cambio por medio de un programa de reciente creación denominado «Las comunidades: primera línea de defensa

contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres» (FLoD)²⁰, que dirigieron conjuntamente la Oficina Regional para África Oriental y Austral de la UICN, el Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia Sostenibles y el IIED.

En otras iniciativas importantes, Wilkie *et al.* (2016) han estudiado, mediante una revisión bibliográfica y entrevistas a expertos, los riesgos y recompensas que conlleva la participación de las comunidades en la lucha contra los delitos relacionados con la fauna y flora silvestres. Este trabajo examina las funciones que las comunidades desempeñan y deberían desempeñar en la lucha contra este tipo de delitos, sus motivaciones, los beneficios que puede reportarles y a qué riesgos podrían exponerse si lo hacen. También se están publicando cada vez más estudios sobre la «militarización verde», en las que, entre otros aspectos, se destaca el uso creciente de equipo, tácticas e instrucción militar en el contexto de la conservación y los perjuicios que esto puede causar a los PICL (Büscher y Ramutsindela, 2015; Duffy, 2014; 2016; Duffy *et al.*, 2015; Lunstrum, 2014).

A partir de los ejemplos facilitados en los talleres de la iniciativa Beyond Enforcement y del programa sobre el terreno FLoD, el IIED ha creado una base de datos en línea de estudios de casos en lo que se documentan ejemplos de iniciativas de participación comunitaria²¹. Sobre la base de esos estudios de casos y de un análisis global de la bibliografía, el IIED ha evaluado las pruebas para determinar la eficacia de los enfoques de participación comunitaria en la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres (Booker y Roe, 2016). El estudio concluyó que el enfoque más frecuente en este ámbito consistía en la participación directa de las comunidades en las actividades contra la caza furtiva, bien como guardias o vigilantes comunitarios,

bien como informadores. Otra estrategia habitual era la puesta en marcha de actividades de apoyo a los medios de subsistencia, estén basadas o no en la fauna y flora silvestres. El desarrollo del turismo en torno a la vida silvestre fue la actividad más frecuente de apoyo a los medios de subsistencia (en ocasiones con el objetivo específico de atraer a los cazadores furtivos, pero normalmente con ánimo de crear incentivos para la conservación y atraer al conjunto más amplio de la comunidad). También se recurrió con frecuencia a la mitigación del conflicto entre vida humana y silvestre. Por otra parte, muy pocas iniciativas hicieron partícipes a los miembros de la comunidad que obtenían un beneficio de la recolección sostenible o el comercio legal de especies silvestres o productos secundarios como incentivo para la conservación.

De esa labor centrada en el auge del comercio ilegal de especies silvestres cabe extraer varias lecciones principales:

1 La función de los PICL en la conservación y gestión de los recursos naturales se ignora en numerosas ocasiones

Pese a que en los últimos años se ha reconocido ampliamente la importancia de los PICL en la gobernanza y conservación de la biodiversidad en general, ese vínculo suele ignorarse en el contexto del comercio ilegal de fauna y flora silvestres, probablemente porque se percibe como una amenaza apremiante. Aun cuando se reconoce dicho vínculo, todavía se observan grandes deficiencias en la implementación.

2 Aunque la aplicación de la ley es fundamental, seguir enfoques descendentes —sobre todo aquellos sumamente militarizados— sin el apoyo de la comunidad suele resultar ineficaz, plantea preocupaciones en torno a los derechos humanos y puede dificultar la implementación de enfoques cooperativos en favor de la conservación y reducir sus probabilidades de éxito

Aplicar la ley de manera eficaz e imponer multas cuantiosas a quienes infrinjan las normas legítimas sobre el uso y el comercio de la fauna y flora silvestres es fundamental. En los últimos años se han intensificado las iniciativas encaminadas a hacer cumplir la ley contra el comercio ilegal de especies silvestres y se ha optado por utilizar armas, instrucción y tácticas militares y endurecer las sanciones. No obstante, en algunos casos el incremento de las medidas contra el comercio ilegal ha propiciado un trato duro e injusto hacia los PICL y posibles vulneraciones de los derechos humanos. Entre los que atrajeron la atención de los medios de comunicación se encuentran la «Operación Tokomeza» en Tanzania en 2013 (Makoye, 2014), el trato al pueblo indígena baka del Camerún (Survival International, 2014) y los disparos recibidos por lugareños a quienes se confundió con cazadores furtivos en el parque nacional de Kaziranga, en la India (Rowlatt, 2017). Semejante trato no solo resulta ineficaz contra los motores reales de la caza furtiva, sino que también contribuye a alienar a los PICL e incluso aumenta su apoyo a tal actividad.

En numerosos lugares existe un dilatado historial de enajenación de los pueblos indígenas y las comunidades locales a causa de las iniciativas de conservación. La caza de animales silvestres (así como la pesca y la recolección de plantas) gozan a menudo de un profundo arraigo cultural y social, por lo que los conflictos entre la práctica consuetudinaria y las leyes en favor de la conservación son frecuentes. La pérdida de tierras en aras de la conservación y la limitación forzosa del uso tradicional de animales y plantas silvestres pueden considerarse ilegítimas, provocar ira y resentimiento y empujar a determinadas personas a apoyar el comercio ilegal de fauna y flora silvestres.

Es importante orientar con acierto las medidas punitivas: si las medidas encaminadas a hacer cumplir la ley se centran en quienes constituyen los eslabones superiores de la cadena de valor del tráfico ilegal, habrá más posibilidades de alcanzar la reducción deseada del comercio ilegal de especies silvestres. La imposición de multas y sanciones rigurosas por la caza furtiva a determinados miembros de los pueblos indígenas o las comunidades locales puede obligarlos a vender sus escasos terrenos u otros activos; asimismo, su encarcelamiento puede privar a toda una familia de su fuente de ingresos principal y ahogar a la población en una espiral de pobreza creciente y dependencia cada vez mayor de los ingresos del comercio ilegal de fauna y flora silvestres. La actividad ilegal puede verse exacerbada por la ira y el resentimiento contra las autoridades de conservación, sobre todo cuando los PICL son testigos de la corrupción entre los agentes encargados de hacer cumplir la ley y ven que esta no se aplica contra poderosos intereses delictivos, lo que dificulta otras iniciativas de cooperación.

3 Para ser eficaz, la aplicación de la ley ha de dirigirse contra amenazas reales y atender de manera oportuna y fiable los intereses de la comunidad

La aplicación de la ley contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres suele resultar insuficiente o centrarse de manera errónea en los objetivos más fáciles. A veces se considera que los PICL representan «el problema» o son los responsables del comercio ilegal, pero lo cierto es que los miembros de esas comunidades suelen experimentar dificultades para satisfacer necesidades de subsistencia básicas y perciben sumas ridículas, en comparación con su valor de mercado, por la caza furtiva de animales silvestres de la que se nutre el comercio internacional ilegal de especies silvestres. Por lo general apenas disponen de información sobre la escala de ese comercio y los perjuicios que causa. Sin embargo, son un «blanco fácil» para quienes deben hacer cumplir la ley contra el comercio ilegal, y con frecuencia sufren las consecuencias, mientras que otros actores más poderosos —y más peligrosos y difíciles de controlar— salen indemnes y siguen extrayendo productos silvestres de mucho más valor (como la madera) con impunidad.

La aplicación de la ley ha de brindar apoyo eficaz y oportuno a las comunidades y defender sus intereses y recursos frente al uso ilegal (desde el seno de la comunidad o desde el exterior), en especial cuando hacerlo ellos mismos suponga un riesgo inaceptable para los miembros de la comunidad. La falta de un apoyo digno de confianza socava el compromiso de las comunidades de cooperar con la conservación y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres.

Así pues, es fundamental establecer relaciones sólidas y de coordinación con las autoridades aprehensoras, que han de ser eficaces y estar atentas. Esa relación debe fundamentarse en la confianza, la reciprocidad, el respeto hacia las autoridades tradicionales y el desarrollo de soluciones compartidas de creación conjunta, en lugar de en la mera imposición de normas desde el exterior.

4 El respaldo de la comunidad puede contribuir de forma decisiva a la eficacia de la aplicación de la ley contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres

Los PICL suelen contar con aptitudes y conocimientos excepcionales sobre la fauna y flora silvestres, con las que están en contacto a diario, y por tanto están bien equipados para tomar parte en su comercio ilegal o conservación. Por ese motivo es esencial recabar su apoyo al trabajo de aplicación de la ley. En ocasiones ellos mismos han combatido con éxito la caza furtiva y el comercio ilegal, sobre todo cuando los furtivos forman parte de la comunidad y esta puede imponerles sanciones sociales.

Sin embargo, cuando se trata de furtivos externos armados y organizados, no cabe esperar que miembros desarmados de la comunidad se enfrenten a ellos sin ayuda; pero sí pueden convertirse en «ojos y oídos» fundamentales de las iniciativas estatales o privadas de aplicación de la ley. Para hacer cumplir la ley con eficacia se requiere información de calidad, y generalmente las comunidades se encuentran en una posición envidiable para saber lo que pasa sobre el terreno, incluidos los movimientos y actividades de los cazadores furtivos. En cualquier caso, es necesario que entiendan bien a qué riesgos se exponen, y que estos se recompensen debidamente y se mitiguen de forma activa (Wilkie *et al.*, 2016). Por ejemplo, un estudio reciente del proyecto de guardias comunitarios de Mangalane, en el coto de caza de Sabie (Sudáfrica), puso de manifiesto que incluir a jóvenes de las comunidades de la zona en las medidas para hacer cumplir la ley no bastó para poner freno a la caza furtiva y los expuso al peligro de la violencia (Massé *et al.*, 2017). Los autores señalan que toda estrategia que dé cabida a las comunidades locales en la aplicación de la ley ha de integrarse en un cambio más amplio dirigido a desarrollar economías inclusivas en torno a la fauna y flora silvestres.

5 Las comunidades precisan incentivos realistas para colaborar de forma constructiva con las autoridades y apoyar la conservación

Si bien las tres últimas lecciones corroboran algunas observaciones de la bibliografía referente a la gestión comunitaria de la vida silvestre, merece la pena reiterarlas en el contexto del comercio ilegal de fauna y flora silvestres, en el que pueden diluirse debido al excesivo énfasis que se hace en las medidas coercitivas. Involucrarse en el comercio ilegal de especies silvestres puede resultar lucrativo; por tanto, es preciso ofrecer incentivos potentes (financieros y de otro tipo) a los PICL para que protejan la fauna y flora silvestres y no tomen parte en la caza furtiva y el tráfico. Así pues, los beneficios netos (por ejemplo, los ingresos del turismo menos costos como el conflicto entre vida humana y silvestre) que perciben los miembros de las comunidades gracias a la protección de la vida silvestre han de ser superiores a los beneficios netos de participar en su comercio ilegal (por ejemplo, los ingresos de la venta de marfil procedente de la caza furtiva menos costos como el riesgo de multas o penas de prisión fruto de la aplicación de la ley).

Para hacer partícipes a las comunidades de manera significativa es preciso ir mucho más allá de las consultas o la gestión conjunta «sobre el papel». Hay que empoderar a los PICL, fortalecer su voz, sus derechos y su propiedad o custodia de la fauna y flora silvestres. Cuando las comunidades albergan un sentido colectivo de propiedad sobre la vida silvestre y perciben la caza furtiva como un robo de lo que es suyo, su motivación para combatirla es muy elevada.

Un aspecto sumamente importante es que son los propios PICL quienes deben determinar qué representa un gasto o un beneficio. Asimismo, ha de entenderse y gestionarse correctamente quién asume el gasto y quién obtiene el beneficio, ya sea en el plano particular o comunitario, a fin de que las cuentas cuadren.

La confianza en la policía y el sistema judicial, el reconocimiento de la legitimidad y justicia de la legislación sobre la vida silvestre y la garantía de la seguridad personal son aspectos fundamentales de cara a motivar a la población a facilitar información clave para hacer cumplir la ley contra el comercio ilegal de flora y fauna silvestres de manera eficaz.

6 Las soluciones locales resultan preferibles a las impuestas desde el exterior

Es más probable que las intervenciones contra el comercio ilegal de especies silvestres resulten eficaces si responden a prioridades, necesidades y valores determinados por los PICL, en lugar de haber sido concebidas por personas ajenas a la comunidad que presuponen o imponen una serie de valores o percepciones acerca de las necesidades de esta. Hacer partícipes a las comunidades en la definición de las

respuestas al comercio ilegal de fauna y flora silvestres —sin limitarse a generar una cultura de dependencia pasiva de un beneficio financiero llegado desde el exterior— contribuye a que las intervenciones (tanto si se centran en la aplicación de la ley como si impulsan los medios de subsistencia locales o siguen otras estrategias) se adapten al contexto local y sean culturalmente adecuadas. Las intervenciones contra el comercio ilegal pueden ayudar a las comunidades a alcanzar sus propios objetivos (por ejemplo, en materia de seguridad, protección del ganado, seguridad alimentaria, gestión de recursos, preservación cultural y conocimientos tradicionales), pero para comprender esas prioridades hay que ganarse su confianza solicitando aportaciones y escuchando a las comunidades en todas las etapas de la planificación e implementación.

Una de las conclusiones concretas que cabe extraer del contexto del comercio ilegal de fauna y flora silvestres es que las «teorías del cambio» o las ideas sobre causas y efectos sostenidas por los miembros de la comunidad y por quienes diseñan o implementan los proyectos pueden estar sumamente alejadas. Mientras que los encargados del diseño y la implementación de los proyectos parten de una teoría del cambio implícita o explícita sobre el modo en que las iniciativas para hacer partícipes a las comunidades reducirán el comercio ilegal de especies silvestres, la experiencia de la iniciativa FLoD de la UICN en Kenya indica que ese planteamiento no siempre encaja con las teorías del cambio subyacentes de las comunidades con las que trabajan. Esa disparidad puede explicar en gran medida los déficits en la implementación. Cuando las comunidades participan desde el principio en el diseño y la planificación de las intervenciones contra el comercio ilegal, las perspectivas de éxito deberían aumentar notablemente.

7 La participación de la comunidad es un proceso a largo plazo

Las relaciones a largo plazo entre los ejecutores de los proyectos y la población local basadas en los objetivos compartidos, la confianza y la reciprocidad son fundamentales para su éxito. Es preciso plantear la participación de la comunidad como un proceso a largo plazo, no como un objetivo que pueda alcanzarse con facilidad en el período de 2 a 5 años que suelen durar la mayoría de las intervenciones.

2.3 ¿Lecciones aprendidas o, simplemente, replanteadas?

El reconocimiento de que para preservar la vida silvestre resulta preferible contar con el apoyo y la participación activa de las comunidades que viven con la fauna y flora silvestres es la base de décadas de esfuerzo en gestión comunitaria de las mismas. No obstante, la respuesta a la reciente crisis de la caza furtiva en África y otros lugares ha supuesto, en numerosos casos, el retroceso y la subordinación de los argumentos (fruto de un esfuerzo arduo) pro enfoques comunitarios y la reaparición de enfoques proteccionistas descendentes que hacen hincapié en cercas y multas, armas y tropas.

Esta tendencia a centrarse en la aplicación de la ley (y, en particular, en la aplicación vertical impulsada por los Estados) pasa por alto un elemento clave para combatir con éxito el comercio ilegal de fauna y flora silvestres. Si bien la amplia bibliografía sobre la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres hace poco hincapié en el papel de las autoridades encargadas de hacer cumplir la legislación, en el contexto actual del comercio ilegal de especies silvestres —caracterizado por precios astronómicos, bandas fuertemente armadas y la implicación de organizaciones criminales— la aplicación de la ley promovida por los Estados es, en efecto, esencial pero claramente insuficiente. No obstante, allá donde las comunidades vivan cerca de la vida silvestre, es probable que su apoyo a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y su cooperación con ellas tenga una gran repercusión en

la eficacia de esas iniciativas en favor del cumplimiento de la ley. La población local es la más capacitada para proporcionar la información crucial sobre quién practica la caza furtiva y dónde. Reconocer que el apoyo de la comunidad a la conservación y a las autoridades en esta materia puede ser esencial conduce a la cuestión de cuáles son las condiciones que probablemente creen y favorezcan dicho apoyo. A este respecto, la bibliografía sobre la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres ofrece lecciones claras, comprobadas y coherentes.

Las lecciones aprendidas durante decenios de experiencia en conservación comunitaria que se presentan aquí no representan, en su mayor parte, nada nuevo. Las conclusiones aportadas por la bibliografía de la década de 1990 (Kiss, 1990; Steiner y Rihoy, 1995) son tan pertinentes hoy como entonces. Sin embargo, lo que resulta evidente es que, en gran parte, estas lecciones no se han aplicado.

Por tanto, uno de los retos permanentes es no solo extraer cada vez más lecciones y mejores prácticas, sino encontrar maneras de asegurar que se tengan en cuenta en el diseño y la aplicación de nuevas políticas y proyectos. Nelson (2010) señala que, al menos en el contexto africano, es posible producir (y se ha producido) innumerables pruebas técnicas sobre lo que funciona, lo que no y por qué, pero que esto jamás podrá contrarrestar los poderosos intereses privados que fundamentan la toma de decisiones en el mundo real. Además, sugiere que solo es probable que se produzcan reformas efectivas cuando las comunidades puedan exigir sus derechos y obligar a los encargados de la adopción de políticas a que rindan cuentas. Para ello, deben estar organizadas, movilizarse y lograr que sus opiniones se escuchen y respeten. Asimismo, necesitan mecanismos de representación y rendición de cuentas.

Esto tampoco representa ninguna novedad: Strumm (1994) hizo la misma observación hace más de 20 años, al señalar que «la devolución de los derechos debe ir de la mano de un aumento de la democratización del poder y de una educación que fomente la concienciación y las aptitudes políticas». El proceso de democratización es prolongado y complejo, pero en África, según Nelson *et al.* (2016), un nuevo conjunto de organizaciones de la sociedad civil están comenzando a desempeñar un papel de liderazgo en la consecución de las reformas necesarias.

En el ámbito internacional también se reconoce cada vez más la necesidad de incorporar las voces de las comunidades directamente en los procesos de formulación de políticas sobre la vida silvestre.

En la sección siguiente de este informe examinamos los actuales puntos de acceso y mecanismos en los acuerdos y foros políticos internacionales relacionados con la biodiversidad.

20 <https://www.iucn.org/regions/eastern-and-southern-africa/our-work/conservation-areas-and-species/communities-first-line-defence-against-illegal-wildlife-trade>

21 <https://communitiesforwildlife.iied.org/>

PARTE III: ANÁLISIS DE LOS «PUNTOS DE ACCESO» PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES LOCALES EN LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL DE DECISIONES

3.1 Introducción

Los pueblos indígenas y las comunidades locales (PICL) tienen vínculos culturales, sociales y económicos particulares con la fauna y la flora silvestres, su conservación y su uso. Estos vínculos son complejos y múltiples. Es posible que sean los depositarios de los conocimientos tradicionales, que la naturaleza y la vida silvestre tengan una importancia central en su vida espiritual y cultural, o que sus medios de vida y sus estrategias económicas se basen en gran medida en el uso y la gestión de la vida silvestre. Los PICL pueden resultar especialmente afectados por las decisiones relativas a la conservación de la fauna y flora silvestres, y la aplicación efectiva de las políticas y decisiones en la materia puede depender en gran medida de su participación activa. La legitimidad y la equidad de las decisiones relativas a la conservación de la vida silvestre aumentarán si se proporcionan oportunidades significativas de implicación y participación a los PICL en los procesos de debate y toma de decisiones. Existe, por tanto, un creciente reconocimiento de la importancia de que los pueblos indígenas y las comunidades locales participen en las deliberaciones y la toma de decisiones relacionadas con la fauna y flora silvestres.

En este apartado se examinan los mecanismos existentes y en desarrollo para la participación de los PICL en las deliberaciones y la toma de decisiones de los diversos órganos gubernamentales de las instituciones internacionales encargadas de la formulación de políticas de especial pertinencia para la gestión y la conservación de la fauna y flora silvestres, en particular:

- el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB);
- la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES);
- la Convención sobre las Especies Migratorias (CEM);
- la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente;
- la Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES).

Cabe señalar, no obstante, que existen muchos otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y procesos intergubernamentales que atañen a la conservación de la vida silvestre, algunos de los cuales han reconocido el papel de los PICL; el examen exhaustivo de todos ellos excede el alcance de este estudio.

Además de caracterizar los puntos de acceso actuales, el presente resumen se propone extraer conclusiones de la experiencia sobre su eficacia en la práctica, con atención a las principales limitaciones y ventajas de los diversos mecanismos. Este examen se basa en una labor de investigación documental que se complementa con entrevistas y comunicaciones por correo electrónico con las organizaciones de PICL que han participado o intentado participar en estos órganos normativos y con el personal de las secretarías pertinentes (véase el apéndice II).

3.2 Análisis de los mecanismos de participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los órganos normativos fundamentales en materia de conservación

3.2.1. El Convenio sobre la Diversidad Biológica

El CDB (1992) es un tratado internacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, así como en favor del empleo equitativo de los recursos genéticos. El Convenio se abrió a la firma en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, conocida también como la Cumbre para la Tierra. Hasta hoy, 196 países lo han ratificado, lo que representa una participación casi universal.

La participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el CDB se fundamenta en referencias clave formuladas en el texto mismo del Convenio²². El preámbulo del CDB señala «la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes». Reconoce, asimismo, la necesidad de la participación plena de las mujeres en todos los niveles. El artículo 8 j) establece la obligación según la cual cada una de las partes «[...] respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales [...] y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas [...]», y el artículo 10 c), aquella por la que «[p]rotegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con

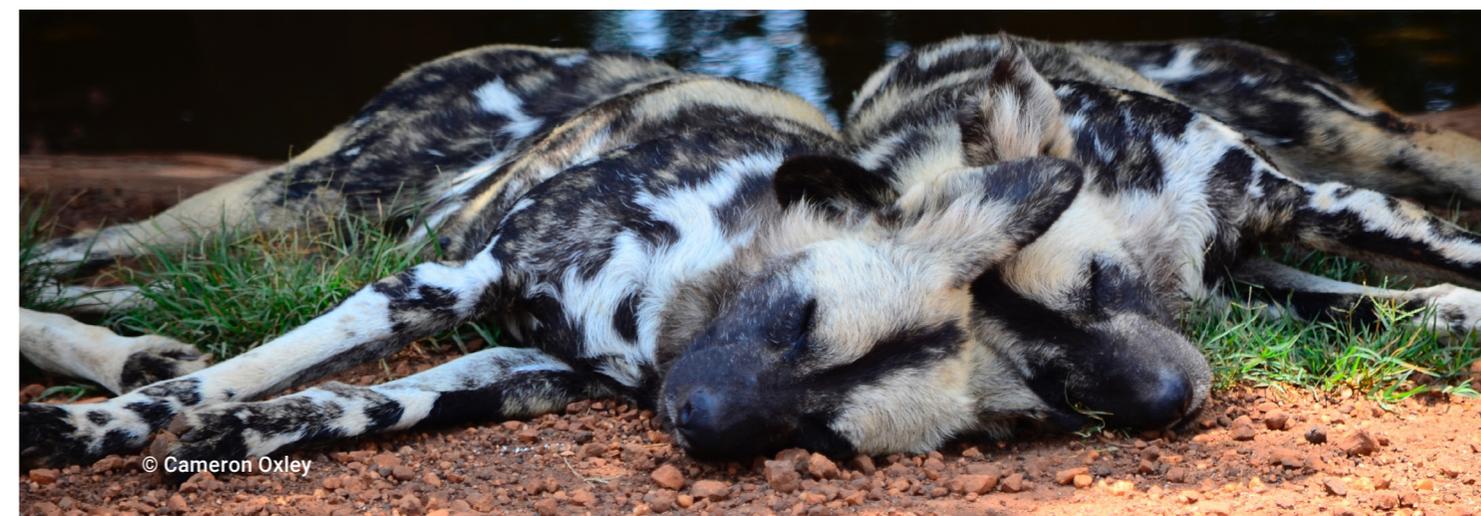
las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible». Los artículos 17 y 18 también indican claramente que los conocimientos y las prácticas indígenas deben incluirse en las medidas dirigidas al intercambio de información y la cooperación científica o técnica. Cabe señalar que el Convenio no establece ninguna disposición expresa sobre la participación de los PICL o la consideración de sus opiniones en la toma internacional de decisiones; deja en manos de los Estados el cumplimiento de estas obligaciones en el plano nacional. No obstante, en la práctica los pueblos indígenas y las comunidades locales se han movilizad para influir en el CDB y han ampliado los límites de los mecanismos oficiales previstos en el texto del tratado (Clavero, 2005).

Aunque los artículos 8 j) y 10 c) son las principales esferas que abordan la participación de los PICL en la labor del Convenio, sus organizaciones intervienen en una amplia variedad de las cuestiones tratadas por el CDB, desde el acceso a la carne de caza y la participación en sus beneficios hasta las zonas protegidas y el enfoque ecosistémico.

Formalmente, existen varias vías por las cuales los grupos de los PICL pueden participar en la labor del CDB:

- Los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden participar en el grupo de trabajo sobre el artículo 8 j) establecido en el marco del CDB. Este grupo de trabajo tiene una estructura innovadora en el sistema de las Naciones Unidas, ya que cuenta con un copresidente indígena. Está abierto a todas las Partes, y los representantes de los PICL desempeñan plenamente un papel activo en su labor.

Los conocimientos tradicionales se consideran una cuestión «transversal» que influye en numerosos aspectos de la biodiversidad; por tanto, seguirán tratándose en la Conferencia de las Partes, así como en otros grupos de trabajo. Un principio fundamental del programa de trabajo sobre el artículo 8 j) ha sido la participación de las comunidades indígenas y locales en la labor del Convenio y sus órganos. En este ámbito, los PICL participan en los debates en igualdad de condiciones, en lugar de depender de influir las decisiones de las Partes. Se han establecido varias medidas para fomentar la participación de este grupo, entre ellas la inclusión del copresidente indígena y de una Mesa de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales. Cabe señalar, no obstante, que todos los productos de la labor del grupo de trabajo deben presentarse a la Conferencia de las Partes, donde se someten a negociaciones solo entre las Partes en busca de consenso.



© Cameron Oxley

- El CDB convoca periódicamente a las Partes y otros interesados a que presenten propuestas, y las organizaciones o redes de pueblos indígenas y comunidades locales pueden contribuir a estos procesos. Sus comentarios pueden ayudar a enmarcar los debates, dar forma a la agenda de las negociaciones de la Conferencia de las Partes, destacar ciertas cuestiones e ilustrar sus perspectivas al respecto, proponer instrucciones específicas para la elaboración de políticas y presentar ejemplos y estudios de caso que fundamenten una posición.
- Los observadores de los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden registrarse como PICL para participar en las reuniones del CDB y pedir la palabra. La participación en la Conferencia de las Partes u otras reuniones también constituye una oportunidad para interactuar con delegaciones nacionales, tratar de influir en sus opiniones, obtener su apoyo, organizar eventos paralelos e intervenir en ellos.
- Los representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden ser designados para integrar las delegaciones nacionales, pero es muy poco habitual.
- Los observadores de los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden procurar y lograr su nombramiento como miembros de los grupos de trabajo o de los grupos de asesoramiento técnico *ad hoc* dedicados a cuestiones específicas.

La secretaría del CDB presta apoyo a estos procesos. El personal de la secretaría tiene el mandato específico de facilitar y respaldar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las deliberaciones del CDB. El apoyo prestado va desde el suministro de información y herramientas en línea —como el Portal de Información sobre Conocimientos Tradicionales— hasta la movilización de recursos financieros que permitan la participación de los PICL, pasando por las iniciativas en materia de consultas regionales y creación de capacidad. Cabe destacar que se ha establecido un fondo voluntario, gestionado por la secretaría, en apoyo de la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las reuniones del CDB.

Entre los procesos desarrollados de una manera más informal que posibilitan la participación de los PICL en las deliberaciones internacionales se cuentan:

- La labor del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre la Biodiversidad (FIPIB). Se trata de una red de organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales que comparte información, organiza encuentros previos a las Conferencias de las Partes o las reuniones de organismos subsidiarios, y puede alcanzar posiciones unificadas sobre las políticas y aportar sus puntos de vista. El grupo recibe apoyo del equipo del artículo 8 j) de la secretaría del Convenio, por ejemplo a través de la prestación de apoyo práctico, como salas de reuniones, ordenadores y acceso a Internet durante las reuniones. El FIPIB lleva a cabo su propia recaudación de fondos en favor de la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las reuniones del CDB pertinentes.
- La Alianza del CDB. Es una red de organizaciones de la sociedad civil con un interés común en el CDB (es decir, que no solo incluye a los pueblos indígenas y las comunidades locales), cuyo objetivo es aumentar la cooperación y el conocimiento general, y actuar como puente entre quienes trabajan sobre el terreno en cuestiones relativas a la biodiversidad y quienes participan en los procesos del CDB. La Alianza gestiona una lista de distribución moderada y tiene un estatus oficial —la Alianza y la secretaría de la CDB han firmado un memorando de entendimiento en vista de las relaciones y la cooperación que mantienen desde hace años—.
- La Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB). Esta red promueve la participación activa de las mujeres indígenas en las deliberaciones internacionales sobre el medio ambiente, en particular el CDB, y ha creado redes regionales para facilitar la eficacia de la organización y la

participación en este ámbito.

- Los actos paralelos organizados por el equipo del artículo 8 j) de la secretaría, las Partes y las organizaciones de los PICL locales durante las Conferencias de las Partes u otras reuniones. Estos encuentros no forman parte del proceso oficial de toma de decisiones, pero pueden conformar de manera significativa las actitudes y la comprensión de las Partes y, por tanto, los resultados oficiales.
- Las iniciativas dirigidas a recaudar fondos de las organizaciones que apoyan la participación de los PICL. Por ejemplo, la RMIB y su red en América Latina y el Caribe trabajan con varias ONG que las respaldan, las cuales, en función de la disponibilidad, aportan fondos para facilitar la participación.
- El establecimiento de relaciones con las delegaciones nacionales puede permitir a los PICL influir en su manera de pensar y sus posiciones.

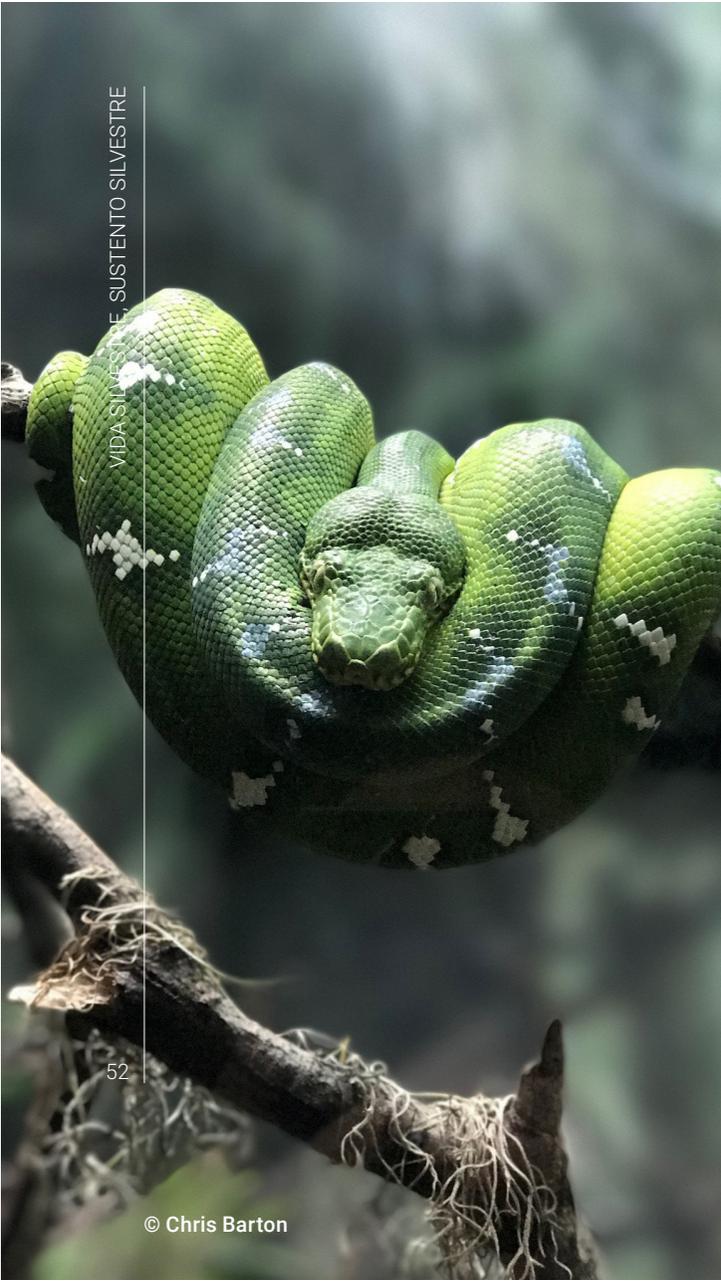
La intensa participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales ha contribuido a la toma de numerosas decisiones que atañen a la implicación de la comunidad en la conservación, la gestión y el uso sostenible de la vida silvestre. Por ejemplo, el plan de acción sobre el uso consuetudinario sostenible de la diversidad biológica ha identificado algunas acciones clave²³ que las Partes pueden llevar a cabo para hacer efectiva su aplicación, a saber: a) incorporar las prácticas o políticas de uso consuetudinario sostenible en las estrategias y planes de acción nacionales en materia de biodiversidad, con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales; y b) promover y fortalecer las actividades conjuntas y las iniciativas comunitarias que apoyen la aplicación del artículo 10 c) y contribuyan a ella. El Grupo de enlace sobre carne de caza, establecido con miras a hacer frente a la extensa sobreexplotación de especies animales silvestres para obtener alimentos, ha elaborado recomendaciones²⁴ que fomentan decididamente la participación plena y efectiva de los PICL y su acceso, sus derechos y sus responsabilidades, así como la inclusión de sus conocimientos tradicionales en el uso sostenible de los recursos silvestres (por ejemplo, los párrafos 1 c), 3, 4 b), 4 g), 6, 8 d) y 15). El CDB también llamó al establecimiento de la Asociación de Colaboración sobre Manejo Sostenible de la Fauna Silvestre²⁵, una plataforma de organizaciones internacionales centradas en la gestión de la vida silvestre —incluido el FIPIB— que incorpora en sus prioridades de trabajo aspectos de la gestión de la vida silvestre propios de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

En el ámbito de la aplicación nacional, los PICL pueden contribuir a la elaboración por las Partes de las estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica dirigidos a implementar el CDB. Existen orientaciones oficiales que llaman a las Partes a tener en cuenta dichas aportaciones (véanse las decisiones X/2²⁶ y X/5²⁷). No obstante, su puesta en práctica ha sido muy insuficiente; son pocas las Partes que aseguran una participación significativa de los pueblos indígenas y las comunidades locales en este proceso.

En general, la implicación los PICL en el CDB parece sólida y ofrece una posibilidad real de influir en su agenda y sus negociaciones. Se lo considera más inclusivo que muchos otros convenios. Existen dos elementos que parecen particularmente importantes de cara a permitir la incorporación de aportaciones significativas de los pueblos indígenas y las comunidades locales:

- El respaldo decidido por parte de la secretaría. La secretaría del CDB cuenta con dos miembros con el mandato explícito de apoyar las contribuciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales. En la práctica, esto marca una gran diferencia —señalar las oportunidades de colaboración, prestar apoyo para las reuniones y, por supuesto, establecer un mecanismo de financiación que posibilite la participación activa—. Si los PICL no obtienen financiación para asistir a las reuniones, no podrán influir en los debates.
- La presencia de una red sólida de pueblos indígenas y comunidades locales —el FIPIB— que participa en el Convenio. Esto permite el intercambio eficaz de información y la expresión firme de una voz colectiva, lo que aumenta la capacidad de las pequeñas organizaciones locales para influir en la agenda.

No obstante, el principal reto es, al parecer, que a pesar de que en el plano internacional las prácticas y el lenguaje utilizados son positivos, esto no se traduce en la implicación y la inclusión significativas de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el plano nacional a la hora de aplicar los compromisos del CDB a través de las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica.



3.2.2. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

Históricamente, la CITES no ha contado con mecanismos claros en apoyo de la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en sus deliberaciones y su toma de decisiones, aunque en la actualidad se están dando pasos para crearlos.

Existen algunos canales oficiales a través de los cuales los PICL pueden hacer aportaciones:

- Las ONG nacionales que representan las voces de las comunidades pueden registrarse como observadores en las reuniones de la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente y las comisiones de fauna y flora. En algunos casos, es posible que necesiten la aprobación de su Gobierno, pero las condiciones específicas de su participación se rigen por los reglamentos de cada órgano, los cuales varían. Los observadores pueden pedir la palabra y hacer comentarios cuando la presidencia los invite a hacerlo. Sin embargo, a los observadores no se les concede un estatus especial por su carácter de representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales, y por lo general son muy pocos los observadores de los PICL presentes y que participan en las Conferencias de las Partes de la CITES. No existen estructuras establecidas para que los PICL establezcan contactos, intercambien información sobre la importancia y las repercusiones de las propuestas que se presenten, se preparen para las reuniones o establezcan una posición común, ni tampoco apoyo específico por parte de la secretaría o fuentes de financiación que permitan la participación.
- Los observadores de los pueblos indígenas y las comunidades locales, si están presentes, pueden solicitar a la secretaría, y obtener por la presidencia, la oportunidad de participar formalmente en los grupos de trabajo establecidos por el Comité Permanente o la Conferencia de las Partes. Los grupos de trabajo pueden establecerse durante las Conferencias de las Partes a fin de que trabajen durante las mismas (por ejemplo, en la redacción del texto de una resolución o una decisión que en un momento posterior de la Conferencia se devolverá al plenario) o de que lleven a cabo su labor entre períodos de sesiones y presenten sus informes en una reunión posterior. No obstante,

cabe señalar que en algunas circunstancias la presidencia restringe la participación de observadores en los grupos de trabajo o que el número de observadores designados puede ser muy inferior al de los que desean participar.

- En las delegaciones nacionales ante las Conferencias de las Partes han participado de forma ocasional organizaciones o individuos de pueblos indígenas y comunidades locales. Si bien es poco frecuente, han tenido la oportunidad de influir en las posiciones. En las negociaciones y debates del Comité de la Conferencia de las Partes, los delegados han escuchado los vehementes discursos de los dirigentes comunitarios en apoyo de propuestas o para explicar las repercusiones negativas que dichas propuestas podrían tener en los medios de subsistencia locales, la cultura o el derecho a tomar decisiones sobre la gestión de la fauna y flora silvestres.

También existe la posibilidad de hacer aportes a través de canales menos formales:

- Los eventos paralelos celebrados durante las reuniones. Con el advenimiento y la rápida expansión de los actos paralelos como un medio para que la sociedad civil interactúe directamente con las delegaciones gubernamentales fuera de las sesiones oficiales de la CITES, la voz de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la Convención posiblemente se haya escuchado más en los dos últimos decenios. No obstante, la asistencia de los PICL a las Conferencias de las Partes y su participación en actos paralelos suele ser extremadamente baja. Como ejemplo excepcional, gracias a sus esfuerzos cuidadosamente orquestados y organizados, las voces de comunidades locales ocuparon un lugar central durante la 10.ª Conferencia de las Partes celebrada en Harare (Zimbabwe) en 1997. Muchos creen que estas iniciativas han sido decisivas para ayudar a las delegaciones divididas a superar el bloqueo en las decisiones sobre el elefante africano. En la 17.ª Conferencia de las Partes, celebrada en 2016, con el apoyo de la Red de Zonas de Conservación Transfronterizas de la Comunidad de Desarrollo de África Austral, numerosos representantes de comunidades locales de la región asistieron y participaron activamente en una serie de eventos paralelos bien organizados sobre cuestiones comerciales pertinentes.

Además de los puntos de acceso mencionados para la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, cabe destacar que la CITES ha abordado de diversas maneras la cuestión de la pertinencia de sus decisiones para los PICL. La Convención ha aprobado varias decisiones y resoluciones sobre «la CITES y los medios de subsistencia» que reconocen las posibles repercusiones de las decisiones relativas a su listado en los medios de subsistencia de las comunidades rurales, pero también su potencial para proporcionar ingresos y recursos sostenibles a través de estrategias a largo plazo de conservación de las especies.

En 2008, durante la 57.ª reunión del Comité Permanente de la CITES, se estableció un grupo de trabajo entre períodos de sesiones sobre la CITES y los medios de subsistencia; la secretaría apoyó su labor hasta la finalización de su mandato en 2016, durante la 17.ª Conferencia de las Partes. El grupo de trabajo elaboró orientaciones y herramientas técnicas²⁸ dirigidas a evaluar los efectos de la aplicación de las decisiones relativas al listado de la CITES en los medios de subsistencia de las comunidades rurales, minimizar las repercusiones negativas y aumentar las positivas. Una serie de decisiones de la 17.ª Conferencia de las Partes²⁹ promueven el apoyo continuo a la difusión de las lecciones aprendidas de las experiencias de éxito en materia de medios de subsistencia y una variedad de herramientas distintas que fomentan el empleo de las orientaciones proporcionadas. No obstante, ninguna de estas decisiones ofrece oportunidades o mecanismos claros para que las organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales participen activamente en las deliberaciones.

No existen redes de pueblos indígenas y comunidades locales que participen en la CITES. Uno de los obstáculos que lo impiden es que las especies consideradas en cada Conferencia de las Partes varían y, por tanto, las decisiones adoptadas en las reuniones atañen a distintos grupos de intereses. Esto hace que resulte difícil crear una red sólida y estable que promueva las voces de los PICL en la CITES.

En realidad, existen barreras prácticas importantes que obstaculizan la participación de los PICL y faltan mecanismos de apoyo oficiales o extraoficiales que les permitan manifestar sus opiniones. Como resultado, su participación en las deliberaciones de la CITES es mínima, salvo notables excepciones.

Sin embargo, esta situación podría estar a punto de cambiar. En la 17.ª Conferencia de las Partes, celebrada en 2016, cuatro países africanos procuraron brindar a las comunidades rurales la oportunidad de intervenir activamente en los procesos de toma de decisiones de la CITES al proponer el establecimiento de una nueva comisión sobre comunidades rurales, dirigida a aumentar su participación en las deliberaciones de la Convención³⁰. Las Partes no aceptaron la propuesta, pero el intento subyacente recibió un amplio apoyo y se adoptaron una serie de decisiones dirigidas a establecer un grupo de trabajo dependiente del Comité Permanente de la CITES que «considere cómo hacer partícipes a las comunidades rurales y presente sus conclusiones y recomendaciones al Comité Permanente [...]»³¹ —un primer paso fundamental para que las comunidades rurales hagan oír su voz e intervengan activamente en los procesos oficiales de la CITES—. El grupo de trabajo, copresidido por Namibia y Etiopía, celebró su primer encuentro durante la 69.ª reunión del Comité Permanente de la CITES a finales de noviembre de 2017. Las comunidades ahora están planificando y organizando su representación y su participación activa en la Convención.

3.2.3. La Convención sobre las Especies Migratorias

En la actualidad no existen canales oficiales que permitan específicamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales contribuir a la toma de decisiones en los procesos de la CEM. No obstante, existen intentos incipientes de lograr sobre el terreno una participación comunitaria más directa en la Iniciativa sobre los Mamíferos de Asia Central (CAMI, por sus

siglas en inglés) de la CEM.

Como en el caso de la CITES, las organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales o las ONG que representan sus intereses pueden:

- participar como observadores registrados en las reuniones de la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente o el Consejo Científico y formular comentarios por invitación de la presidencia de las reuniones;
- participar en los grupos de trabajo por invitación de la presidencia;
- participar en las delegaciones nacionales por invitación de su Gobierno.

En la práctica, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales a través de estos canales es mínima, y no existen mecanismos oficialmente dedicados a facilitarlos. No obstante, se están llevando a cabo iniciativas para aumentar la importancia de los PICL en la labor de la Convención, y la agenda de la 12.ª reunión de la Conferencia de las Partes (Manila, 23-28 de octubre de 2017) incluyó esta cuestión. En los proyectos de decisión relativos a la participación y los medios de subsistencia de las comunidades se solicitó que se compilaran estudios de caso sobre las mejores prácticas para hacer partícipes a las comunidades locales en la conservación de las especies incluidas en la lista de la CEM y que esas prácticas se compartieran (véase COP12/Doc.24.4.8³²).

Algunos planes de acción de la CAMI hacen referencia a la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en su aplicación. Por ejemplo, en el Plan de Acción para Especies Individuales para la Conservación del Argalí³³ se declara la intención de hacer partícipes de manera oficial a las comunidades locales en la gestión y el uso sostenible del argalí (un bóvido silvestre) y su hábitat, y de promover la concesión a largo plazo de derechos de gestión a las comunidades. En la práctica, la primera reunión de CAMI, celebrada en Bishkek, incluyó la participación de algunos representantes de las comunidades locales. Por lo general, la decisión de recoger los puntos de vista y las opiniones de las comunidades locales implicadas en la conservación y de dar voz a sus deseos y necesidades está en manos de los coordinadores que se ocupan de las especies designadas (T. Rosen, comunicación personal).

3.2.4. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente

A diferencia de los tres acuerdos ambientales multilaterales mencionados, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente se estableció en 2012 como el principal órgano de gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, también conocido recientemente como ONU Medio Ambiente). La composición de la Asamblea es universal, es decir, está integrada por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Es el principal órgano mundial de toma de decisiones sobre el medio ambiente: se reúne cada dos años para establecer la agenda ambiental mundial; examinar, debatir y elaborar políticas dirigidas a hacer frente a los retos ambientales; orientar la labor del PNUMA; y posibilitar la participación de múltiples partes interesadas en el desarrollo de soluciones ambientales. Hasta la fecha se ha reunido dos veces, en junio de 2014 y mayo de 2016; el tercer período de sesiones se celebrará, con carácter excepcional, en diciembre de 2017.

La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente tiene el férreo mandato de garantizar la participación activa de todas las partes interesadas pertinentes. Se reconoce a «los pueblos indígenas y sus comunidades» como uno de los nueve «grupos principales» identificados en el Programa 21³⁴ (capítulos 23-32), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/Res/47/190, 16 de marzo de 1993³⁵), junto con el comercio y la industria, la infancia y juventud, los agricultores, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad científica y tecnológica, las mujeres, y los trabajadores y sus sindicatos. Obsérvese que en este contexto se considera como una de las principales partes interesadas a los pueblos indígenas, en lugar de la categoría más amplia «pueblos indígenas y comunidades locales». El PNUMA cuenta con la Subdivisión de Grupos Principales y Actores Relevantes para facilitar la participación. Esta se guía por las *Guidelines for Participation of Major Groups and Stakeholders in Policy Design at UNEP*³⁶ [Orientaciones para la Participación de los Grupos Principales y Actores Relevantes en el Diseño de Políticas en el PNUMA].

Existen diversos canales oficiales que posibilitan la contribución de los pueblos indígenas y otros grupos principales:

- El Comité Facilitador de los Grupos Principales. El Comité Facilitador de los Grupos Principales promueve la participación de los grupos principales en el PNUMA y la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, transmite al PNUMA las aportaciones de los pueblos indígenas que representa, coordina la participación de los grupos principales y proporciona orientación en la materia. Cada grupo principal (incluidos los pueblos indígenas) elige dos representantes que formarán parte de este comité.
- Las consultas regionales. En el plano regional, los grupos principales y otras partes interesadas pueden influir en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones del PNUMA a través de las reuniones consultivas regionales que se celebran cada año en las seis regiones del PNUMA. Por ejemplo, en 2017 la consulta regional africana tuvo lugar paralelamente al 16.º período de sesiones de la Conferencia de Ministros Africanos del Medio Ambiente, celebrado en El Cairo, y atrajo un interés considerable por parte de la sociedad civil.
- Se invita a los grupos principales a aportar sus contribuciones en el proceso preparatorio de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, incluido el establecimiento de la agenda. La Dependencia de la Sociedad Civil del PNUMA cuenta con una lista de distribución de organizaciones acreditadas, apoya su participación en el proceso preparatorio a través de, por ejemplo, eventos en línea (talleres y seminarios web) y las alerta sobre las oportunidades para presentar propuestas sobre puntos concretos de la agenda e incluso temas para la declaración ministerial (L. Zobel, comunicación personal). Los pueblos indígenas por lo general han de hacer

frente a más dificultades relacionadas con la falta de capacidad que otros grupos principales.

- Antes de cada Asamblea se reúne el Foro Mundial de Grupos Principales y Actores Claves, financiado por el PNUMA y coordinado por este y el Comité Facilitador de los Grupos Principales. Este foro es el principal punto de acceso para la participación de los grupos principales en el ámbito de la gobernanza, y les permite articular perspectivas, acordar posiciones, identificar y explorar las cuestiones fundamentales, poner de relieve su labor y sus contribuciones, y planificar y colaborar.
- Los representantes acreditados de los pueblos indígenas pueden participar en los debates de la propia Asamblea y en las reuniones del Comité de Representantes Permanentes, que se ocupa del trabajo relacionado con la gobernanza entre las reuniones bienales de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. En esta pueden participar en los debates plenarios y del Comité Plenario; además, durante la serie de sesiones de alto nivel de la Asamblea, de dos días de duración, se celebra el Diálogo Multipartito. No obstante, resulta difícil tener la oportunidad de hacerse oír. En estas reuniones solo hay un escaño para el grupo de pueblos indígenas (de la misma manera que para el resto de los grupos principales), y lo más probable es que en relación con puntos concretos de la agenda solo intervenga (como máximo) un grupo principal. Por tanto, para asegurarse de que sus preocupaciones se reflejan en las intervenciones principales sobre puntos específicos de la agenda, las organizaciones de los pueblos indígenas deben plantearlas durante los procesos de coordinación de los grupos principales.

- En la práctica, el personal de la Dependencia de la Sociedad Civil del PNUMA se reúne con la presidencia y con el presidente de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente para presentarlos a los representantes de la sociedad civil, y cuando estos preparan una intervención sobre un punto de la agenda, comprueba que la presidencia está informada de ello. Entre bastidores, los pueblos indígenas pueden desempeñar un papel importante al trabajar en la redacción apropiada de textos con el personal técnico del PNUMA y con los Estados miembros y actuar como enlace entre los distintos grupos.

La Asamblea tiene el claro compromiso institucional y normativo de facilitar la participación de los grupos principales de interesados, incluidos los pueblos indígenas, y a tal fin proporciona recursos y personal. No obstante, quedan otros retos por resolver. La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente solo incluye 10 u 11 organizaciones de pueblos indígenas acreditadas, y para un grupo pequeño de personas es muy difícil abarcar una amplia variedad de cuestiones que suelen ser enrevesadas. Las personas expertas en negociar articulaciones sofisticadas y complejas de las políticas no suelen ser las mismas que se especializan en temas específicos, pero normalmente no se cuenta con la financiación y la capacidad necesarias para poder llevar a las reuniones una gama completa de expertos (J. Cariño, comunicación personal). Por lo general, las partes interesadas (incluidos los pueblos indígenas) no intervienen lo bastante pronto en el ciclo para poder aportar una contribución sustancial a la Asamblea. Esta constituye el punto final del ciclo bienal de trabajo; sin embargo, para que la sociedad civil (incluidos los pueblos indígenas) sea capaz de proporcionar contribuciones significativas es necesario que participe de manera constructiva durante todo este ciclo. Por último, aunque de suma importancia, uno de los principales problemas actuales es la continua disminución de la financiación de la Dependencia de la Sociedad Civil del PNUMA, en la que el número de miembros del personal ha pasado, en los últimos años, de 4 a solo 2, incluida la pérdida de un coordinador dedicado a tiempo parcial a los pueblos indígenas.

3.2.5. La Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES)

La IPBES es un órgano intergubernamental encargado de realizar evaluaciones de la situación y las tendencias de los servicios relacionados con la biodiversidad y los ecosistemas a escala mundial y regional. También lleva a cabo evaluaciones temáticas mundiales, por ejemplo, sobre la polinización o los polinizadores. Además de las evaluaciones, la IPBES se ocupa de otras tareas, como la mejora del estado de los conocimientos de los servicios en materia de biodiversidad y ecosistemas, la creación de capacidad cuando resulta necesario, y el desarrollo de una variedad de herramientas normativas para mejorar la situación de dichos servicios. La IPBES opera bajo los auspicios de cuatro entidades de las Naciones Unidas: el PNUMA, la UNESCO, la FAO y el PNUD, y su gestión está a cargo del PNUMA.

Desde su creación, la IPBES ha procurado, de manera explícita, integrar los conocimientos indígenas y locales en sus evaluaciones. Los principios por los que se rige incluyen el compromiso de «reconocer y respetar la contribución de los conocimientos indígenas y locales en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas»³⁷.

Para lograr este objetivo, es fundamental proporcionar a los poseedores de dichos conocimientos más oportunidades para participar en la IPBES; existen diversos canales para que los depositarios de conocimientos indígenas y locales y los expertos en la materia participen en la labor de la Plataforma:

- Equipo de tareas de la IPBES sobre conocimientos indígenas y locales. Este equipo de tareas se estableció con el mandato amplio de apoyar la integración de los conocimientos indígenas y locales en las evaluaciones de la IPBES. Uno de los productos fundamentales del grupo, adoptado ahora por el plenario de la Plataforma, son las orientaciones de la IPBES sobre los procedimientos para trabajar con sistemas de conocimientos indígenas y locales³⁸.
- El equipo de tareas está elaborando un mecanismo participativo a través del cual los conocimientos indígenas y locales pueden incorporarse en los debates de la IPBES por conducto de los depositarios de conocimientos indígenas y locales y los expertos en la materia³⁹. Este mecanismo estará en funcionamiento a principios de 2018.
- Talleres de diálogo entre los depositarios de conocimientos

indígenas y locales y los expertos en la materia dirigidos a recopilar los conocimientos pertinentes para una evaluación específica. Se han establecido procesos específicamente dirigidos a reunir conocimientos indígenas y locales durante el transcurso de las evaluaciones. Por ejemplo, en la evaluación de la IPBES sobre los polinizadores y en las evaluaciones regionales llevadas a cabo por la Plataforma tuvieron lugar procesos de diálogo con los depositarios de conocimientos indígenas y locales a fin de recopilar y documentar estos conocimientos (Lyver *et al.*, 2015).

- Participación de los depositarios de conocimientos indígenas y locales en los grupos de expertos establecidos por la IPBES. La Plataforma establece grupos de expertos con el fin de examinar o realizar evaluaciones específicas. Para ello, se solicita a las Administraciones públicas u otras partes interesadas que designen expertos; la IPBES ha pedido a los Gobiernos que incluyan en los nombramientos a depositarios de conocimientos indígenas y locales y expertos en la materia.
- Las organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales acreditadas pueden participar como observadores en las reuniones plenarias de la IPBES, de conformidad con el reglamento⁴⁰, y posiblemente puedan hacer aportes en las decisiones que guían la labor de la Plataforma. Los observadores pueden intervenir, pero carecen de un papel oficial en la toma de decisiones.

Los PICL han elaborado algunos mecanismos adicionales en apoyo del proceso oficial:

- Al igual que el FIPIB en el CDB, los

pueblos indígenas y las comunidades locales han creado un grupo organizado oficioso, el Foro Indígena Internacional sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IIF BES, por sus siglas en inglés), a fin de interactuar y participar en las sesiones plenarias de la IPBES.

- Recientemente, las organizaciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales involucrados en la IPBES y en otros procesos de conocimiento relacionados con la biodiversidad han establecido una nueva iniciativa: los Centros de Distinción de los Conocimientos Indígenas y Locales. Esta iniciativa está compuesta por organizaciones que ejecutan programas sobre conocimientos tradicionales de varias regiones, y procura mejorar la participación de los PICL en la IPBES a través, entre otros, del mecanismo participativo (SwedBio 2016, J. Cariño y P. Bridgewater, comunicación personal).

En resumen, la IPBES tiene el firme compromiso institucional de integrar las contribuciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales en sus valoraciones y ha adoptado una serie de mecanismos de apoyo para facilitar dichas aportaciones. La red organizada oficiosa de depositarios de conocimientos indígenas y locales creada para que esto se haga realidad aún es incipiente.

3.3 Factores que favorecen u obstaculizan la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la esfera internacional

Dado el creciente reconocimiento en los foros normativos pertinentes de que los pueblos indígenas y las comunidades locales constituyen una importante parte interesada en la conservación de la fauna y flora silvestres, se insiste en que en todos los convenios y convenciones deben existir puntos de acceso claros y eficaces que posibiliten la participación y la expresión de la voz de los PICL.

No obstante, en la actualidad las oportunidades para que estos aporten sus puntos de vista son muy variables, y van desde su inexistencia hasta el reconocimiento, el apoyo y la financiación oficiales. Existe una clara divergencia entre los antiguos convenios y convenciones «pre Río», la CITES y la CEM, que no incluyen el reconocimiento oficial del papel de los pueblos indígenas y las comunidades locales ni medios sustantivos que permitan su participación, y los más recientes —el CDB, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y la IPBES—, todos los cuales reconocen explícitamente la importancia de los pueblos indígenas y las comunidades locales (de los pueblos indígenas en el caso de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente) y han desarrollado mecanismos para posibilitar su participación. Cabe destacar que tanto la CITES como la CEM han manifestado recientemente el deseo de mejorar la participación de los PICL en sus procesos. Estos convenios y convenciones pueden aprovechar la experiencia adquirida en otros entornos a fin de garantizar que dicha representación sea real y sustantiva.

Del presente examen surgen un conjunto de factores propicios clave para posibilitar que los pueblos indígenas y las comunidades locales intervengan de forma significativa y efectiva:

- El reconocimiento explícito en los textos oficiales de las preocupaciones y la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, o de su pertinencia. Por ejemplo, los artículos 8 j) y 10 c) del CDB han fundamentado la evolución de una variedad de estructuras que permiten incorporar los aportes de los PICL en ese foro. El reconocimiento oficial de la IPBES del significado y la importancia de los conocimientos indígenas y locales ha hecho necesaria la elaboración de orientaciones y procesos dirigidos a garantizar su integración. El hecho de que en documentos clave de las Naciones Unidas, como la Declaración de Río y el Programa 21, se considere a los pueblos indígenas un grupo de particular importancia al que debe incluirse en la toma de decisiones ambientales ha contribuido a conformar la política y los procesos del PNUMA relativos a su participación en la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. La CITES y la CEM son convenciones mucho más antiguas, creadas en un momento en que los conocimientos indígenas y locales no se reconocían ni respetaban como un saber legítimo para la conservación y, por lo general, se dejaba de lado a los PICL en la elaboración de las estrategias de conservación.
- Apoyo específico de las secretarías para asesorar, asistir y respaldar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Una de sus principales funciones es asegurar que las redes de PICL conocen las oportunidades con las que cuentan para aportar sus puntos de vista —el personal de la secretaría suele enviar dicha información a una red de pueblos indígenas y comunidades locales y asesorarlos sobre cuándo y cómo hacerlo—. Pueden brindar un importante apoyo práctico en la preparación y la coordinación —por ejemplo, el CDB proporciona salas de reuniones, y en la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente el PNUMA organiza un foro amplio de la sociedad civil, de varios días de duración, con miras a posibilitar una participación real—. El personal de la secretaría que ayuda a los pueblos indígenas y las comunidades locales también desempeña una función interna importante: garantizar que el resto de los miembros de sus organizaciones son conscientes de la importancia de la incorporación de los PICL y les proporcionan oportunidades a tal fin. Algunas aportan fondos, lo cual resulta clave (véase más abajo). En general, se considera que este apoyo específico incluido en el mandato de las secretarías constituye un elemento fundamental para lograr la participación.
- El establecimiento de contactos por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su coordinación. Las voces individuales de las

organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales carecen de peso; por sí solas, a estas les resulta difícil comprender los complejos procesos normativos de la gran variedad de cuestiones y foros. El contacto estrecho entre los pueblos indígenas y las comunidades locales les permite intercambiar información, acumular conocimientos especializados, establecer posiciones comunes y coordinar las iniciativas de promoción. La red del FIPIB que se ha generado en el CDB es particularmente notable por su eficacia y desarrollo. En la IPBES, el reconocimiento de la importancia de estas redes para apoyar la participación de los PICL ha conducido recientemente a la creación de los Centros de Distinción de los Conocimientos Indígenas y Locales.

- Financiación. El PNUMA financia la participación de organizaciones de pueblos indígenas en la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente; asimismo, los recursos básicos de la IPBES han permitido que algunos talleres recopilaran conocimientos indígenas y locales como parte de sus evaluaciones. El CDB ha establecido un fondo voluntario, aportado por las Partes, para posibilitar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las reuniones. Las ONG colaboradoras y otras organizaciones también contribuyen con fondos. La CITES y la CEM no cuentan con mecanismos de financiación para permitir la participación.

No obstante, los PICL se enfrentan, en todos los ámbitos, a dificultades sustanciales a la hora de participar de manera significativa y

eficaz. Algunos foros carecen de los factores facilitadores mencionados, lo cual, sin duda, socava las posibilidades de participación. Sin embargo, existen dificultades incluso en aquellos foros que cuentan con puntos de acceso claros y con apoyo para los pueblos indígenas y las comunidades locales. Las más importantes son:

- La financiación y el número insuficiente de representantes. Por lo general, los grupos de pueblos indígenas y comunidades locales están políticamente marginados y disponen de recursos financieros inadecuados para participar de forma significativa en los procesos internacionales de conservación. A pesar de la existencia de varios ejemplos positivos, incluso en el PNUMA el monto de la financiación dedicada a apoyar las contribuciones de la sociedad civil (entre ellas a la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente) ha disminuido muy sustancialmente en los últimos años. En el CDB y la IPBES, la falta de financiación implica que el número de representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales que pueden participar es muy limitado; a este restringido grupo le resulta físicamente muy difícil abarcar todas las cuestiones y contar con conocimientos especializados en todos los temas que se tratan en una reunión. Además, para que su aportación sea eficaz, los PICL tienen que ser capaces de contribuir a lo largo de todo el ciclo normativo; para influir de manera sustantiva en los resultados no es suficiente asistir a las principales reuniones y, con frecuencia, ya es demasiado tarde.
- El establecimiento de contactos y la organización. A pesar del éxito del FIPIB, los grupos de pueblos indígenas y comunidades locales no están interconectados adecuadamente en todas las regiones, y los vínculos con los ámbitos regionales o nacionales a veces son escasos. En la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, por ejemplo, la organización de los pueblos indígenas no es tan sólida como la de otros grupos principales, por ejemplo las mujeres y las ONG (L. Zobel, comunicación personal). Esto limita la capacidad de los delegados para adquirir experiencia y conocimientos técnicos y mostrar una posición robusta y representativa en las negociaciones.
- La falta de apoyo por las Partes o los Estados miembros. Los PICL no necesariamente cuentan con el apoyo de sus Gobiernos, los cuales se reservan el poder de decisión en todos los foros. Pueden surgir fuertes

tensiones entre las posiciones de las delegaciones nacionales y las de los pueblos indígenas y las comunidades locales por asuntos que, por ejemplo, ponen en cuestión la soberanía y los derechos de propiedad de la tierra. Los Gobiernos nacionales quizá no respeten los conocimientos indígenas y locales y, en lugar de válidos o valiosos, los consideren atrasados o primitivos. Cabe destacar que, en los pocos casos en los que al parecer las voces de los PICL han tenido una gran repercusión en la CITES, estos grupos han contado con el apoyo de sus Gobiernos.

- Aplicación nacional y participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el plano nacional. En el caso del CDB en particular, la impresión generalizada es que los compromisos sólidos y progresistas adoptados en la esfera internacional no se reflejan en el ámbito de la aplicación nacional. Por ejemplo, numerosas estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica se han formulado sin la participación de los PICL ni el reconocimiento de que es necesaria para su aplicación (M. Rai, comunicación personal). La influencia que puede tener el hecho de que uno o dos representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales asistan a las reuniones internacionales se verá gravemente limitada si las consultas, los preparativos y las presentaciones nacionales a estos órganos internacionales y la aplicación de los compromisos adoptados no incluyen adecuadamente las voces de los PICL. Aún es necesario salvar la importante brecha que existe entre la participación y la influencia de los PICL en el plano internacional y su repercusión en la gobernanza sobre el terreno.

²² <https://www.cbd.int/convention/text/>

²³ <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=13375> (anexo)

²⁴ <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=13186>

²⁵ <http://www.fao.org/forestry/wildlife-partnership/en/>

²⁶ <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12268>

²⁷ <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12271>

²⁸ <https://cites.org/esp/prog/livelihoods>

²⁹ Decisiones 17.36 a 17.40; véase <https://cites.org/esp/dec/index.php>

³⁰ <https://cites.org/sites/default/files/S-CoP17-13.pdf>

³¹ <https://cites.org/esp/dec/valid17/81821>

³² <http://www.cms.int/en/document/international-single-species-action-plan-conservation-argali-ovis-ammon-0>

³⁴ <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>

³⁵ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/47/190&Lang=S>

³⁶ <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/13246>

³⁷ https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/Functions%20operating%20principles%20and%20institutional%20arrangements%20of%20IPBES_2012.pdf

³⁸ Véase el anexo, https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/IPBES-4-7_ES.pdf

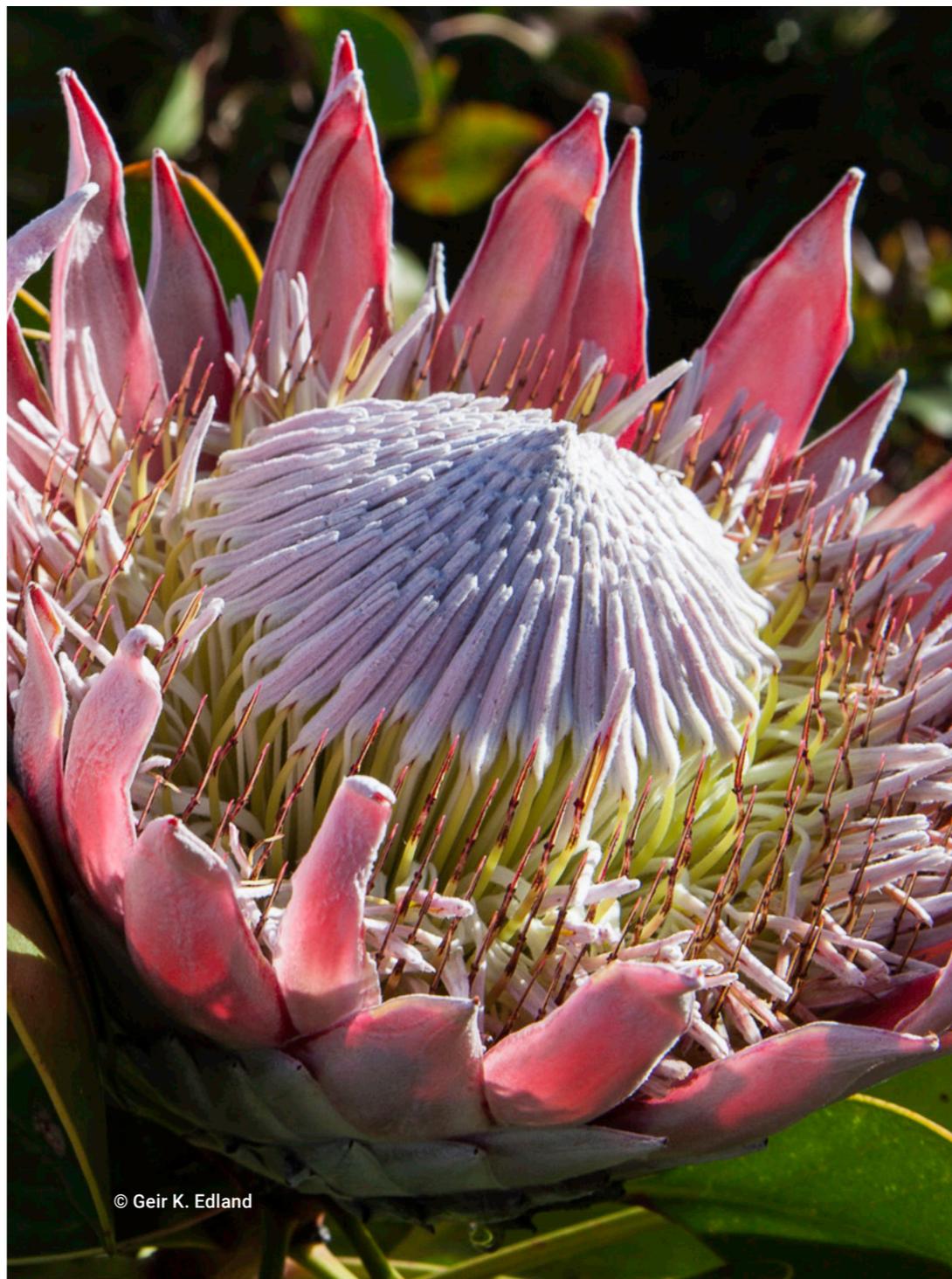
³⁹ <https://www.ipbes.net/system/tdf/downloads/pdf/ipbes-5-4-es.pdf?file=1&type=node&id=47>

⁴⁰ https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/IPBES-4-17_ES.pdf

PARTE IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el ámbito mundial, gran parte del uso de la fauna y flora silvestres sigue siendo insostenible e ilegal; el uso insostenible impulsado por la dinámica del comercio ilegal a escala internacional constituye una de las actuales prioridades clave en materia de conservación. En este informe hemos extraído las lecciones de decenios de trabajo sobre gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres como respuesta al uso insostenible y otros problemas de conservación y, siempre que ha sido posible, hemos destacado lecciones específicamente centradas en combatir el comercio ilegal de especies silvestres procedentes de la labor más reciente. Dado que la percepción de que la «voz» de la comunidad es un factor determinante de todo régimen normativo que respalde su participación real, hemos examinado las oportunidades para que los PICL locales participen en algunas de las deliberaciones internacionales pertinentes y en las esferas de toma de decisiones principales, así como los obstáculos a los que se enfrentan. También enmarcamos todo el debate centrándolo en la atención en el conjunto de derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, que en la actualidad están muy afianzados en un gran número de acuerdos intergubernamentales y políticas internacionales.

A continuación, presentamos un resumen de todas las conclusiones y las lecciones aprendidas (véase un desglose más detallado en el apéndice I). Refuerzan decenios de mensajes claros y continuos procedentes de la investigación sobre los enfoques comunitarios de la conservación y la gestión de la fauna y flora silvestres, al tiempo que aportan nuevas perspectivas relativas a la manera en que el nuevo contexto mundial, caracterizado por el gran valor y la creciente militarización del comercio ilegal de especies silvestres, conforma la relación entre las comunidades y la conservación, en particular en el plano de la aplicación de la ley. También ponen de manifiesto el persistente fracaso de los Gobiernos nacionales y otros agentes a la hora de aplicar las lecciones aprendidas de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres —en especial al evitar la transferencia de los derechos a la tierra y los recursos que es esencial para dicha gestión—. Esperamos que las medidas adoptadas por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente contribuyan a superar este bloqueo en el camino hacia una conservación más eficaz y sólida y el uso sostenible de la vida silvestre.



© Geir K. Edland

Resumen de las conclusiones

Las principales conclusiones que pueden extraerse son las siguientes:

1 Lecciones aprendidas, lecciones olvidadas

Decenios de trabajo han generado de manera continuada y clara una serie de mejores prácticas que impulsan la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres como medio para reducir su uso insostenible e ilícito y su comercio ilegal, muchas de las cuales se plasman de manera inequívoca en los compromisos en materia de políticas asumidos por los Gobiernos. Sin embargo, se observa una incapacidad sistemática para llevar a la práctica las perspectivas clave, especialmente la transferencia de derechos a los PICL por parte de los Gobiernos nacionales con vistas a que gestionen la conservación y el uso sostenible de la fauna y flora silvestres y obtengan sus beneficios.

2 Los uniformes no siempre son la mejor solución

En parte debido a la creciente militarización de la caza furtiva, la respuesta a la crisis actual del comercio ilegal de fauna y flora silvestres ha conllevado en numerosos lugares el resurgimiento de un enfoque proteccionista verticalista que hace hincapié en cercas y multas, armas y tropas. No obstante, si no se complementa con el fortalecimiento de las medidas para la rendición de cuentas, esta estrategia puede dar pie (y ya lo ha hecho) a la vulneración de los derechos humanos, la restricción de los medios de subsistencia y dificultades para los PICL. Este tipo de enfoques también pueden resultar contraproducentes desde el punto de vista de la conservación, al favorecer la enajenación, el rencor y la ira; asimismo, socavan el potencial de planteamientos colaborativos como la participación de los PICL en la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres.

3 No importa el qué, sino el cómo

El éxito de toda intervención *in situ* contra el uso insostenible y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres depende de manera esencial del enfoque adoptado y de las relaciones. La titularidad local de las intervenciones de conservación representa un factor de éxito importante. También lo es fomentar la confianza, moverse despacio y establecer los plazos amplios necesarios para desarrollar relaciones de cooperación y entender las necesidades y prioridades de la comunidad. Basarse en los usos, las prácticas, las reglas y las instituciones de gobernanza tradicionales puede aumentar la eficacia cuando los miembros de la comunidad consideran legítimos y equitativos tales elementos. Es preciso que sean los propios miembros de la comunidad quienes elijan los medios de subsistencia y los modos de beneficiarse de la fauna y flora silvestres, de conformidad con sus valores culturales y socioeconómicos y sin imposiciones de actores externos. Cabe aplicar el mismo principio a las intervenciones de aplicación de la ley, que serán más eficaces cuando se creen de consuno, es decir, cuando las comunidades tengan voz en la fijación de reglas y de las sanciones que se deriven de su vulneración, cuando se respete a las autoridades tradicionales y cuando se hayan forjado relaciones de confianza entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las comunidades.

4 Aplicación eficaz de la ley, comunidades partícipes: dos caras de una misma moneda

La aplicación eficaz de la ley contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres y la participación de la comunidad pueden (y deben) complementarse entre sí. Con independencia del contexto, para aplicar la ley de manera correcta es fundamental contar con el apoyo de las comunidades, en especial en lo que se refiere a la provisión de información. Por otra parte, es preciso brindar a las comunidades un respaldo decidido y digno de confianza cuando sus intereses o recursos se vean amenazados y resulte peligroso que ellas mismas hagan frente a tales amenazas. En la actualidad, lamentablemente, la aplicación de la ley a menudo está mal orientada y es ineficaz.

Con frecuencia pone el énfasis en comunidades e individuos que obtienen apenas una pequeña fracción de los beneficios del comercio ilegal de especies, hacen frente a necesidades agudas de subsistencia y desconocen el alcance o el impacto de sus actividades; mientras que los «jefes» y otros actores poderosos quedan impunes.

5 Se trata de los incentivos, tonto (pero no solo los financieros)

Los miembros de la comunidad requieren incentivos realistas para respaldar la conservación y participar activamente en ella, incluida la lucha contra la caza furtiva. Tanto los derechos como los beneficios son importantes, si bien cada uno por sí solo puede resultar inadecuado. El empoderamiento de las comunidades para gestionar sus propios recursos por medio del fortalecimiento de su derecho a la tierra y a los recursos puede constituir una motivación poderosa. Los beneficios generales de la conservación han de ser superiores a su costo. Se trata de un problema especialmente complejo, dados los elevados dividendos (para unos pocos) que reporta el comercio ilegal de fauna y flora silvestres de gran valor. Pese a que los beneficios no siempre son financieros, allí donde la población hace frente a necesidades de subsistencia graves (o donde la vida con la fauna y flora silvestres conlleva costos significativos), los incentivos económicos quizá resulten fundamentales. Entre las vías para que las comunidades se beneficien financieramente de la fauna y flora silvestres se encuentran el turismo basado en su observación o caza, la recogida y el comercio de productos forestales no madereros, los pagos por los servicios de los ecosistemas y el empleo relacionado

con la fauna y flora silvestres (como, por ejemplo, guardias o guías). Esas alternativas deben ser culturalmente adecuadas y elegidas por la propia población de cada zona. La gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres plantea más dificultades cuando la tierra tiene un potencial agrícola o de desarrollo elevado; cuando hablamos de especies silvestres migratorias, difíciles de observar o vigilar, escasas o degradadas; o cuando el uso de tales especies está limitado por la normativa nacional o internacional.

La monopolización por las élites (la apropiación desigual de los beneficios por parte de los individuos más poderosos) representa una amenaza constante que puede socavar la posible participación del conjunto de la comunidad. Las comunidades las conforman personas con prioridades y motivaciones diversas, que las intervenciones han de entender para dirigirse a las personas apropiadas. En ese sentido, es fundamental incluir a las mujeres como beneficiarias directas y custodias clave de los recursos naturales.

Las denominadas «iniciativas de medios de subsistencia alternativos» suelen ejecutarse como mecanismo reductor del uso insostenible o ilegal de la fauna y flora silvestres por los PICL. Sin embargo, la base empírica que respalda la eficacia de esas iniciativas se antoja muy limitada: muchas no se diseñan correctamente, y sus resultados pueden acabar menoscabando la conservación a largo plazo.

6 Pensar en sistemas, no en lugares

Los proyectos en lugares concretos resultan muy atractivos por su promesa de acción directa, pero es probable que crear un entorno de gobernanza, políticas y alianzas que impulse y respalde a las comunidades para que sean partícipes de forma activa en la conservación de la fauna y flora silvestres tenga una mayor repercusión a largo plazo. La gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres requiere un marco de gobernanza favorable que cuente con políticas y regulaciones habilitantes en el plano local, nacional e internacional, y que las comunidades puedan negociar de manera sencilla. La normativa nacional e internacional suele restringir el derecho de uso y gestión de la fauna y flora silvestres de tal manera que apenas deja valor económico para la población local, con lo

que se eliminan los incentivos para su conservación. Anular los derechos tradicionales de caza, recolección o pastoreo provoca indignación y perpetúa las conductas ilegales. Es más, no consigue evitar que se utilicen esos recursos; por el contrario, la falta de derechos de uso de la fauna y flora silvestres suele traducirse en la práctica en una utilización carente de gestión y vigilancia, y a menudo ilícita e insostenible. Establecer derechos claros, seguros y aplicables (incluidos los de tenencia de la tierra) para que las comunidades utilicen y gestionen la conservación y la fauna y flora silvestres y se beneficien de ellas de manera sostenible constituye un pilar fundamental para la gestión comunitaria eficaz de la vida silvestre. Por tanto, las comunidades necesitan apoyo y ayuda para garantizar la transferencia y el respeto del derecho a la tierra y los recursos a escala nacional. Al imponer restricciones internacionales por medio de acuerdos multilaterales o restricciones a la importación debe considerarse detenidamente cómo afectarán a la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres en el plano local.

Con frecuencia, las políticas ignoran los beneficios de destinar la tierra a la fauna y flora silvestres y favorecen el desarrollo agrícola, extractivo u otro tipo de desarrollo comercial. Ese planteamiento ocasiona la pérdida de especies silvestres y puede limitar los derechos e intereses comunitarios. Las políticas relativas a la fauna y flora silvestres deben integrarse en otras de tipo sectorial y relacionadas con el desarrollo, así como con la planificación del uso de la tierra.

Los estudios demuestran que existe una estrecha correlación entre la prevalencia alta del comercio ilegal de fauna y flora

silvestres y los índices elevados de corrupción. La corrupción dificulta la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres y facilita su comercio ilegal. La lucha contra la corrupción supone una tarea compleja y colosal, de modo que una respuesta habitual consiste en no hacer nada al respecto. Pese a todo, integrar medidas modestas contra la corrupción en las iniciativas relacionadas con la fauna y flora silvestres puede reportar beneficios.

Para fomentar la capacidad técnica, financiera y gerencial de las comunidades suele requerirse la ayuda inicial de fuentes externas como organizaciones comunitarias, ONG, donantes, organismos gubernamentales y el sector privado. A fin de respaldar y construir tales alianzas, es fundamental evitar el predominio de agendas potencialmente contrapuestas.

7 Pensar globalmente, gobernar localmente

A fin de resultar eficaz, la gobernanza comunitaria requiere claridad acerca de quién conforma la comunidad que asume la gestión. Es necesario desarrollar instituciones legítimas en el seno de esas comunidades, que asumirán su gestión, en aras de un reparto equitativo de los beneficios y de una gestión eficaz de los recursos basados en el respeto de las instituciones tradicionales legítimas que puedan existir. Esas estructuras de poder deben rendir cuentas a la comunidad. Ha de hacerse un esfuerzo por conocer los grupos diversos y heterogéneos que conforman las comunidades y cómo se reparten el poder y los beneficios.

8 Las voces locales deben alzarse sobre el resto

Por último, y quizá este sea el aspecto más importante, las comunidades han de tener un peso mayor en la toma de decisiones, así como en la elaboración de las políticas que les afectan. Este requisito es aplicable a todos los niveles, desde el plano local hasta el mundial. A pesar de

los compromisos consolidados en materia de políticas acerca de la importancia de los PICL para conservar la fauna y flora silvestres, estos apenas influyen en las decisiones nacionales referentes a su conservación y gestión. En el ámbito internacional, su influencia es muy dispar: desde bien integrada hasta prácticamente inexistente. Establecer «puntos de acceso» claros para las aportaciones de los PICL, contar con el respaldo de las secretarías de los órganos de decisión internacionales pertinentes, poner en marcha redes de PICL y facilitar financiación específica es imprescindible para que puedan participar de forma significativa y contribuir al debate.



Apéndice I: Cuadro de lecciones y medidas recomendadas

Cuadro A1. Resumen de las principales cuestiones, lecciones y recomendaciones extraídas del examen de la bibliografía sobre gestión comunitaria de los recursos naturales, de la labor reciente sobre el comercio ilegal de fauna y flora silvestres y de las oportunidades de participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las esferas internacionales clave de formulación de políticas

Factor	Cuestiones	Lecciones	Medidas
ÁMBITO LOCAL			
Planificación y gestión de las intervenciones	<p>La titularidad local de las intervenciones en materia de conservación (incluidas las de lucha contra la caza furtiva) y la motivación para llevarlas a cabo constituyen una parte importante de su éxito.</p> <p>Las relaciones a largo plazo entre los ejecutores de los proyectos y la población local basadas en los objetivos compartidos, la confianza y la reciprocidad son fundamentales para su éxito.</p>	<p>Es más probable que las intervenciones para combatir el comercio ilegal de fauna y flora silvestres respondan al contexto local y sean fructíferas y culturalmente apropiadas cuando las propias comunidades determinan que el comercio ilegal constituye un problema y participan en la definición de las respuestas a él.</p> <p>La participación de la comunidad en las iniciativas para combatir el comercio ilegal de fauna y flora silvestres es un proceso a largo plazo.</p>	
Atributos de la fauna y flora silvestres	<p>El éxito de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres y la lucha contra su comercio ilegal depende, en último término, del valor económico general (financiero y no financiero) que representa mantener los activos silvestres y su ventaja comparativa en relación con otros usos de la tierra.</p> <p>Existe una amplia variedad de mecanismos para obtener valor económico, incluidos la caza o el turismo orientado a la vida silvestre; la recolección de productos forestales no madereros; los programas de pagos por los servicios de los ecosistemas; los vínculos culturales; y el empleo.</p> <p>El potencial de cada tipo de mecanismo en una localidad específica vendrá determinado por el tipo de activo silvestre y sus características, pero también por el hábitat que lo rodea, la existencia de mercados y los valores y prácticas culturales locales.</p>	<p>Es posible que se considere que las especies silvestres de gran valor (ya se trate de fauna, peces o madera) son «demasiado valiosas para que pertenezcan a la población local».</p> <p>Las especies migratorias son difíciles de gestionar debido a las dificultades que entraña lograr un consenso sobre su propiedad y hacer un seguimiento de su situación.</p> <p>El uso de especies raras o localizadas puede estar restringido por acuerdos internacionales.</p> <p>Puede que los activos gravemente degradados no generen un rendimiento de la inversión suficiente (o lo bastante rápido) para incentivar la gestión comunitaria.</p> <p>La fauna y flora silvestres cuentan con una ventaja comparativa mayor en las tierras marginales, y es posible que nunca lleguen a ser económicamente viables en tierras con un elevado potencial agrícola o de desarrollo.</p>	<p>Evaluar las oportunidades de gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres basadas en las características específicas del emplazamiento. Los diversos atributos de la vida silvestre y su hábitat se prestarán de diferente manera a las distintas estrategias para a) la gestión y b) la generación de valor.</p>

Factor	Cuestiones	Lecciones	Medidas
Atributos de la comunidad	<p>El éxito de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres también depende de las características de la comunidad en un emplazamiento específico.</p> <p>La facilidad para definir «la comunidad», y por ende su propia definición, puede variar enormemente. Puede tratarse tanto de una aldea como de un conjunto de hogares individuales muy dispersos o de pastores nómadas.</p> <p>La importancia cultural de la fauna y flora silvestres y la aceptación cultural de sus diferentes usos también es variable. Lo mismo ocurre con los derechos a la tierra y los recursos ejercidos de forma colectiva o individual.</p>	<p>Resulta más difícil involucrar a las comunidades heterogéneas y geográficamente dispersas que a las comunidades pequeñas, localizadas y homogéneas.</p> <p>Las comunidades no son entidades estáticas, homogéneas o generalizables. Por el contrario, pueden ser muy heterogéneas y complejas y albergar conflictos entre los distintos grupos que las conforman.</p> <p>No se tiene en cuenta a los individuos que viven en las comunidades ni a los motivos que los impulsan a oponerse a los programas de conservación comunitarios.</p> <p>En algunos casos, la presión demográfica local excede el umbral requerido para el uso sostenible de la tierra disponible.</p>	<p>Entender a «la comunidad».</p> <p>Si es necesario, trabajar con subgrupos homogéneos de una comunidad heterogénea.</p> <p>Para que una comunidad funcione como un grupo de gestores de los recursos de titularidad común, debe identificarse como la propietaria de los recursos que gestiona y esta titularidad debe ser reconocida por los demás, entre ellos las comunidades vecinas y los órganos decisorios.</p> <p>No existe una manera sencilla de determinar quiénes son las partes interesadas en una localidad en particular, pero cuanto más participativo sea este ejercicio, mayores serán las posibilidades de que se acepten sus resultados.</p>
Organizaciones de gestión comunitaria	<p>En algunos lugares hay estructuras comunitarias preexistentes interesadas en la gestión de los recursos naturales. En otros casos, no existe este tipo de estructuras y es necesario establecerlas. Ambas posibilidades presentan ventajas y desventajas. Algunas autoridades tradicionales son muy poco democráticas y constituyen una forma de monopolización por las élites. Por otra parte, las nuevas estructuras pueden ocasionar conflictos con las estructuras tradicionales.</p> <p>Ya sean nuevas o tradicionales, una cuestión común relativa a las estructuras de gestión comunitaria es que deben transferirse al menor nivel posible.</p>	<p>Ya sean nuevas o tradicionales, es probable que las estructuras comunitarias autogeneradas sean más eficaces que las impuestas externamente.</p> <p>La rendición de cuentas descendente —cuando los comités de gestión rinden cuentas a la comunidad más amplia y no al contrario— constituye, al parecer, una característica clave para el éxito de las organizaciones de gestión locales.</p> <p>La eficacia y el carisma de los líderes son fundamentales, pero estos deben responder a su comunidad, y no al contrario.</p>	<p>Evaluar de manera pragmática qué estructuras tienen la capacidad y la motivación necesarias para gestionar los recursos silvestres, y basarse en ellas. Introducir nuevas estructuras cuando no existen otras en las que basarse.</p> <p>Mejorar la rendición de cuentas descendente mediante la concienciación acerca de los derechos y las responsabilidades, aunada a mecanismos que promuevan la transparencia, la apertura y la flexibilidad.</p>

Factor	Cuestiones	Lecciones	Medidas
Costos y beneficios de la gestión de la fauna y flora silvestres	<p>Los beneficios que la participación en la gestión de la fauna y flora silvestres —ya sea monetaria, cultural o de cualquier otra forma— reporta a la comunidad deben exceder los costos. En contextos de comercio ilegal de fauna y flora silvestres, los beneficios de la conducta ilícita pueden ser muy elevados; por tanto, los beneficios de la gestión sostenible y legal de la vida silvestre deben, de igual modo, ser especialmente altos para compensarlo.</p> <p>Con frecuencia no se tienen en cuenta los costos de la implicación local en la gestión de la fauna y flora silvestres, en particular los costos de transacción y los costos de oportunidad.</p> <p>Garantizar que en general la manera en que se reparten los beneficios se considera justa es tan importante como el tamaño y el tipo de los beneficios en sí.</p>	<p>Los beneficios monetarios son relevantes, pero la equidad y el empoderamiento suelen serlo más, en especial cuando la población gana o mantiene el control de los recursos y el acceso a ellos.</p> <p>Los beneficios monetarios son más vulnerables a su apropiación por las élites, en tanto que los beneficios no monetarios pueden reportar ventajas duraderas a toda la comunidad.</p> <p>Es más probable que el reparto de los beneficios resulte más sencillo y equitativo cuando la composición de la institución de gestión comunitaria está bien definida.</p> <p>Los beneficios deben trasladarse directamente a las comunidades, en lugar de a través de organizaciones intermediarias.</p>	<p>Establecer el tipo y la combinación de beneficios en función del contexto específico del emplazamiento y de las características de la comunidad receptora.</p> <p>Garantizar la entrega temprana de al menos una parte de los beneficios y tener en cuenta el momento en que estos se distribuyen en relación con otros factores, como la estacionalidad de los ingresos agrícolas.</p> <p>Repartir los beneficios de manera proporcional a los diversos sacrificios y contribuciones efectuados o los perjuicios sufridos.</p> <p>Comprobar que el modo de distribución y el tipo de beneficios cuentan con el apoyo de los integrantes del proyecto.</p>
Derecho a la tierra y a los recursos	<p>Si se percibe que el acceso a los activos silvestres es libre, en general se sobreexplotan (habitualmente de forma ilícita).</p> <p>El grado en que se reconoce la autoridad de las comunidades locales sobre la tierra y los recursos varía enormemente de un país a otro. En América Latina en particular, pero también en Asia, el Estado reconoce a los pueblos indígenas y la legislación protege su autoridad tradicional sobre las tierras y los recursos especificados. Estos derechos son menos habituales en contextos africanos.</p> <p>Los derechos pueden ser <i>de facto</i> en lugar de <i>de iure</i> y, en algunos casos, su formalización quizá socave un régimen oficioso y sostenible.</p>	<p>El derecho a la tierra y a los recursos locales es fundamental para el éxito de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres y para combatir su comercio ilegal.</p> <p>En general, los gobiernos (centrales y locales) se han mostrado reticentes a traspasar los derechos a los recursos naturales a la población local debido a la presencia de intereses creados.</p> <p>En las zonas protegidas, alentar la participación de la comunidad puede resultar aún más complejo, en especial si no existe la posibilidad de un acuerdo de gestión conjunta.</p>	<p>Las organizaciones comunitarias necesitan apoyo para presionar en favor de la transferencia de los derechos y luego de su respeto.</p>

Factor	Cuestiones	Lecciones	Medidas
Normas de uso de los recursos comunitarios y su aplicación	<p>Un elemento fundamental del ejercicio seguro del derecho a la tierra y los recursos es la capacidad de hacerlos valer frente a las amenazas tanto internas como externas.</p> <p>La aplicación efectiva de esos derechos es un factor esencial en la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres en numerosos contextos.</p>	<p>La gestión comunitaria de la vida silvestre se ve facilitada por la implicación local en el establecimiento de normas y de mecanismos para imponer su cumplimiento —incluida la aplicación de sanciones—.</p> <p>No obstante, mientras que la aplicación de las normas acordadas por la comunidad puede ser factible en el contexto de sus miembros, cuando se trata de personas ajenas a la comunidad resulta más difícil y potencialmente peligrosa.</p> <p>Es menos probable que su aplicación sea eficaz cuando los guardias comunitarios no reciben una remuneración y, por tanto, están más predispuestos a recibir sobornos.</p> <p>Con frecuencia se requieren mecanismos públicos para imponer el cumplimiento de la legislación contra el comercio ilegal de flora y fauna silvestres, cuya eficacia aumenta con el apoyo de la población local (en particular, la información que esta proporciona).</p> <p>La aplicación de la ley contra el comercio ilegal de flora y fauna silvestres suele ser insuficiente o centrarse en los «blancos fáciles» (los cazadores furtivos locales) en lugar de en los agentes más poderosos. Cuando está mal dirigida, puede ser injusta y excesivamente rigurosa e impulsar a la población pobre a recurrir más al comercio ilegal.</p> <p>La aplicación injusta o excesivamente rigurosa de la ley puede socavar las posibilidades de que la comunidad coopere en ella.</p>	<p>Proporcionar guardias comunitarios respaldados por las fuerzas del orden, sobre todo en el caso de especies de gran valor.</p> <p>Conceder estipendios a los guardias comunitarios a través de los presupuestos públicos o de las ONG destinados al cumplimiento.</p> <p>Centrar las medidas de aplicación de la ley en los principales impulsores del comercio ilegal de flora y fauna silvestres.</p> <p>Establecer relaciones estrechas entre los PICL y las autoridades aprehensoras, basadas en la confianza, el respeto por la autoridad tradicional y la creación conjunta de soluciones compartidas, en lugar de limitarse a imponer normas desde el exterior.</p> <p>Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas y las comunidades locales para expresar sus puntos de vista y sus necesidades y participar de manera significativa en la planificación y las decisiones relativas a la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres.</p>
ÁMBITO NACIONAL			
Voz y organización de la comunidad			<p>Los países deben demostrar que la inclusividad de los PICL en sus diálogos nacionales es significativa.</p>

Factor	Cuestiones	Lecciones	Medidas
Política nacional y legislación	<p>La gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres requiere un marco normativo y legislativo nacional que facilite la transferencia de la gestión y el establecimiento de organizaciones e instituciones comunitarias conexas sólidas y eficaces.</p> <p>En la actualidad, el grado en que los diferentes países integran la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres en la política nacional varía enormemente.</p> <p>Aun cuando las políticas relativas a la vida silvestre respalden dicha gestión, otras políticas sectoriales pueden menoscabarla.</p>	<p>Las políticas sobre la vida silvestre con frecuencia restringen el uso de la fauna y la flora silvestres hasta tal punto que su valor económico para la población local es escaso o nulo, por lo que esta carece de incentivos para su conservación.</p> <p>La política nacional sectorial y de desarrollo —por ejemplo, sobre la agricultura— puede ser un factor importante de la pérdida de fauna y flora silvestres y su hábitat.</p> <p>Aunque las políticas y la legislación sean favorables, los procedimientos pueden resultar burocráticos, complejos y difíciles de cumplir para las comunidades.</p> <p>Los encargados de la formulación de políticas carecen de incentivos para emprender las reformas normativas necesarias en apoyo de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres.</p> <p>La firmeza de los compromisos normativos adoptados en el plano internacional no suele reflejarse en su aplicación nacional.</p>	<p>Es necesario planificar de manera coordinada el uso de la tierra, a fin de evaluar las ventajas y desventajas de las distintas opciones en la materia.</p> <p>Los documentos normativos deben elaborarse de manera que sean fáciles de comprender para la población local.</p> <p>Las políticas relativas a la fauna y la flora silvestres deben estar coordinadas con las políticas sectoriales y de desarrollo.</p>
Influencia y apoyo externos	<p>Para poder participar de manera eficaz en la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres, las comunidades con frecuencia necesitan un considerable apoyo técnico y en materia de desarrollo de la capacidad.</p> <p>Existen numerosas fuentes de apoyo externo —desde el establecimiento de contactos con otras organizaciones comunitarias hasta las alianzas con las ONG, los donantes, los Gobiernos y el sector privado—.</p>	<p>Las alianzas de múltiples interesados en varios niveles pueden contribuir a desarrollar una perspectiva compartida de la conservación (incluida la lucha contra el comercio ilegal de fauna y flora silvestres) y una estrategia para plasmarla que tenga en cuenta el apoyo que pueden aportar la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres y otras partes interesadas.</p> <p>El respaldo gubernamental es fundamental, más allá de la formulación de políticas y en la forma de asistencia y asesoramiento técnicos y de servicios de extensión, pero puede quedar anulado por los aspectos negativos asociados al clientelismo y la corrupción. De aquí la importancia de otros agentes.</p> <p>Las ONG constituyen el tipo de organización de apoyo más habitualmente asociado a la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres, pero en algunas ocasiones dan prioridad a su propia agenda por encima de las necesidades de la comunidad.</p> <p>Los donantes desempeñan un papel esencial en la financiación, pero los proyectos poco flexibles y con plazos pueden constreñir la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres en lugar de facilitarla.</p> <p>El sector privado constituye un recurso clave sin explotar, pero también puede ser un aliado peligroso si no está decidido a ayudar a las comunidades a alcanzar sus aspiraciones.</p>	

Factor	Cuestiones	Lecciones	Medidas
Corrupción	<p>La corrupción constituye un impedimento fundamental para el éxito de la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres. Puede adoptar diversas formas, entre ellas el soborno, la captación de rentas, el nepotismo y el favoritismo, en una amplia variedad de agentes, desde los políticos hasta las élites locales.</p>		<p>Se requiere una mayor colaboración entre las comunidades que se ocupan de la conservación y la lucha contra la corrupción, a fin de incorporar los enfoques más novedosos en el diseño de las iniciativas de gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres.</p>
POLÍTICA INTERNACIONAL			
Política internacional	<p>Si bien la gestión comunitaria de la fauna y flora silvestres se practica en emplazamientos específicos situados en Estados soberanos, en ella puede influir la política internacional (incluidas las políticas internacionales de conservación, por ejemplo las de la CITES, y las políticas comerciales internacionales, como las normas fitosanitarias).</p> <p>También puede influir la política nacional de terceros países que, por ejemplo, imponen restricciones a la importación de productos basados en la fauna y la flora silvestres.</p>		
Voz de la comunidad en el ámbito internacional	<p>Las oportunidades de que disponen los pueblos indígenas y las comunidades locales para exponer sus puntos de vista e intervenir en las principales esferas normativas y de toma de decisiones relativas a la vida silvestre son extremadamente variables. Se enfrentan a desafíos importantes incluso en los ámbitos más favorables.</p>	<p>Para poder participar de forma eficaz, los PICL necesitan mecanismos claros y oficiales que les permitan aportar su contribución, así como apoyo de las secretarías y financiación.</p> <p>La coordinación y el establecimiento de una estrecha red de contactos entre los PICL es fundamental para que su participación resulte significativa.</p>	

Apéndice II: Personas consultadas y entrevistadas

Las autoras desean expresar su agradecimiento por los valiosos comentarios recibidos de las personas y organizaciones siguientes, que han mejorado el manuscrito de manera considerable.

Nombre	Organización	Comentarios
Representantes y redes de PICL		
*Inicialmente se solicitó su aportación a varios representantes de los PICL por correo electrónico, y luego se distribuyó el proyecto de informe entre los miembros del FIPIB y del Consorcio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (TICCA).		
Mrinalini (Tina) Rai	Coalición Mundial por los Bosques (Tailandia)	Entrevista por Skype, comentarios detallados sobre el manuscrito
Yolanda Terán	Coordinadora de educación de la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe	Entrevista por correo electrónico
Joji Cariño	Programa sobre bosques, árboles y población (FPP)	Entrevista por correo electrónico
Florence Daguitan	Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación en las Políticas y la Educación (Filipinas)	Entrevista por correo electrónico
Lucy Mullenkei	Red Indígena de Información (Kenya)	Comentarios sobre el proyecto de informe
Francisco Rosado May	Profesor investigador, Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (México)	Comentarios sobre el proyecto de informe
Lazarus Kairabeb	Asociación de Líderes Tradicionales Nama (NAMA) (Namibia)	Comentarios sobre el proyecto de informe
Kevin Chang	Kua'āina Ulu 'Auamo (KUA) (Hawái)	Comentarios sobre el proyecto de informe
Grazia Borrini-Feyerabend	Consorcio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales	Comentarios por correo electrónico

Nombre	Organización	Comentarios
Holly Jonas	Consorcio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales	Entrevista por correo electrónico
Organizaciones internacionales		
*El proyecto de informe se distribuyó al PNUMA, el PNUD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), así como a todos los miembros de la Asociación de Colaboración sobre Manejo Sostenible de la Fauna Silvestre.		
	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Comentarios sobre el proyecto de informe
	Consejo Internacional para la Preservación de la Caza y la Fauna Silvestre (CIC)	Comentarios sobre el proyecto de informe
	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica	Comentarios sobre el proyecto de informe
	Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO)	Comentarios sobre el proyecto de informe
	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	Comentarios sobre el proyecto de informe
	TRAFFIC	Comentarios sobre el proyecto de informe
Laetitia Zobel	Oficial Adjunto de Programas, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Entrevista por Skype
Otras redes y personas		
*Inicialmente se solicitó su aportación por correo electrónico a varios representantes comunitarios o personas que trabajaban con comunidades en relación con el acceso a las deliberaciones internacionales. El proyecto de informe se distribuyó a una amplia variedad de personas y organizaciones cuya labor guarda relación con las comunidades y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, o que trabajan con comunidades en lo relativo a los foros internacionales de toma de decisiones.		
Charles Jones Nsonkali	Camerún	
Susan Canney	Mali Elephant Project (Malí) y Universidad de Oxford (Reino Unido)	Comentarios sobre el texto
Peter Bridgewater	Universidad de Canberra	Comentarios sobre el texto
David Wilkie y Michael Paynter	Wildlife Conservation Society	Comentarios sobre el texto
Tanya Rosen	Panthera	Entrevista por correo electrónico



Bibliografía

ABENSPERG-TRAUN, M., ROE, D. y O'CRIODAIN, C. 2011. CITES y CBNRM. Actas del simposio internacional «The relevance of CBNRM to the conservation and sustainable use of CITES-listed species in exporting countries», Viena (Austria), 18-20 de mayo de 2011. UICN, Gland (Suiza), en colaboración con el IIED, Londres (Reino Unido).

ADHIKARI, B. y AGRAWAL, A. 2013. «Understanding the social and ecological outcomes of PES projects: A review and an analysis». *Conservation and Society*, 11, 359.

AGRAWAL, A. 2007. «Forests, governance, and sustainability: common property theory and its contributions». *International Journal of the Commons*, 1, 111-136.

AGRAWAL, A. y BENSON, C. S. 2011. Common property theory and resource governance institutions: strengthening explanations of multiple outcomes. *Environmental Conservation*, 38, 199-210.

ALCORN, J. 2014. *Lessons learned from Community Forestry in Latin America and their relevance for REDD+*. Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC), apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). USAID, Washington D. C. (EE. UU.).

ANDERSON, J. y MEHTA, S. 2013. *Global Assessment of Community Based Natural Resource Management: Addressing the Critical Challenges of the Rural Sector*. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).

ARMITAGE, D. R., PLUMMER, R., BERKES, F., ARTHUR, R. I., CHARLES, A. T., DAVIDSON-HUNT, I. J., DIDUCK, A. P., DOUBLEDAY, N. C., JOHNSON, D. S. y MARSCHKE, M. 2009. «Adaptive co management for social-ecological complexity». *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7, 95-102.

ARTS, B. y DE KONING, J. 2017. «Community Forest Management: An Assessment and Explanation of its Performance Through QCA». *World Development*, 96, 315-325.

BALDUS, R. D. 2009. *A Practical Summary of Experiences after Three Decades of Community-based Wildlife Conservation in Africa "What are the Lessons Learnt?"* CIC Technical Series, publicación n.º 5. Publicación conjunta de la FAO y el CIC.

BAYNES, J., HERBOHN, J., SMITH, C., FISHER, R. y BRAY, D. 2015. «Key factors which influence the success of community forestry in developing countries». *Global Environmental Change*, 35, 226-238.

- BÉNÉ, C. y NEILAND, A. 2006. *From participation to governance – a critical review of the concepts of governance, co-management and participation*. Publicado conjuntamente por el WorldFish Center, Penang (Malasia) y el Programa sobre la alimentación, el agua y el medio ambiente del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), Colombo (Sri Lanka).
- BERDEJ, S., ARMITAGE, D. y CHARLES, A. 2016. *Governance and Community Conservation*. Red de Investigación de la Conservación Comunitaria (CCRN), Nueva Escocia, Halifax (Canadá).
- BERKES, F. 2004. «Rethinking Community-Based Conservation». *Conservation Biology*, 18, 621-630.
- BIGGS, D., COONEY, R., ROE, D., DUBLIN, H. T., ALLAN, J. R., CHALLENGER, D. W. y SKINNER, D. 2017. «Developing a theory of change for a community based response to illegal wildlife trade». *Conservation Biology*, 31, 5-12.
- BLOM, B., SUNDERLAND, T. y MURDIYARSO, D. 2010. «Getting REDD to work locally: lessons learned from integrated conservation and development projects». *Environmental Science & Policy*, 13, 164-172.
- BLOMLEY, T. 2006. *Mainstreaming participatory forestry within the local government reform process in Tanzania*. Gakekeeper Series 128. IIED, Londres (Reino Unido).
- BLOMLEY, T. e IDDI, S. 2009. *Participatory Forest Management in Tanzania: 1993 – 2009. Lessons learned and experiences to date*. Ministerio de Recursos Naturales y Turismo, Dependencia de Silvicultura y Apicultura, República Unida de Tanzania.
- BLOMLEY, T. y RAMADHANI, H. 2006. «Going to scale with Participatory Forest Management: early lessons from Tanzania». *International Forestry Review*, 8, 93-100.
- BONNER, R. 1993. *At the hand of man: Peril and Hope for Africa's Wildlife*. Nueva York (EE. UU.).
- BOOKER, F. y ROE, D. 2016. *First line of defence? A review of evidence on the effectiveness of engaging communities to tackle illegal wildlife trade*. Documento temático del IIED. Londres (Reino Unido).
- BORRINI-FEYERABEND, G. y KOTHARI, A. 2008. *Recognising and supporting indigenous and community conservation—ideas and experiences from the grassroots*. Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CPAES) de la UICN, nota informativa 9, 1-28.
- BOWLER, D., BUYUNG-ALI, L., HEALEY, J. R., JONES, J. P., KNIGHT, T. y PULLIN, A. S. 2010. *The evidence base for community forest management as a mechanism for supplying global environmental benefits and improving local welfare*. Análisis de Collaboration for Environmental Evidence (CEE), 8-11.
- BRAGANZA, G., QUIBILAN, M. y ROSALES, R. 2012. *Philippines CBNRM Stocktaking Report*. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).
- BROCKINGTON, D. e IGOE, J. 2006. «Eviction for conservation: a global overview». *Conservation and Society*, 4, 424.
- BROCKINGTON, D. y SCHOLFIELD, K. 2010. «The Conservationist Mode of Production and Conservation NGOs in sub Saharan Africa». *Antipode*, 42, 551-575.
- BROOKS, J. S. 2017. «Design Features and Project Age Contribute to Joint Success in Social, Ecological, and Economic Outcomes of Community Based Conservation Projects». *Conservation Letters*, 10, 23-32.
- BROOKS, J. S., FRANZEN, M. A., HOLMES, C. M., GROTE, M. N. y BORGERHOFF MULDER, M. 2006a. *Development as a conservation tool – evaluating ecological, economic, attitudinal and behavioural outcomes*. Análisis de Collaboration for Environmental Evidence (CEE), 5, 1-32.
- BROOKS, J. S., FRANZEN, M. A., HOLMES, C. M., GROTE, M. N. y BORGERHOFF MULDER, M. 2006b. «Testing hypotheses for the success of different conservation strategies». *Conservation Biology*, 20, 1528-1538.
- BROOKS, J. S., WAYLEN, K. A. y BORGERHOFF MULDER, M. 2012. *How national context, project design, and local community characteristics influence success in community-based conservation projects*. Actas de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos, 109, 21265-70.
- BROOKS, J. S., WAYLEN, K. A. y BORGERHOFF MULDER, M. 2013. «Assessing community-based conservation projects: A systematic review and multilevel analysis of attitudinal, behavioral, ecological, and economic outcomes». *Environmental Evidence*, 2, 1-34.
- BROSIUS, J. P., TSING, A. L. y ZERNER, C. 1998. «Representing communities: Histories and politics of community based natural resource management». *Society & Natural Resources*, 11, 157-168.
- BÜSCHER, B. y RAMUTSINDELA, M. 2015. «Green violence: Rhino poaching and the war to save Southern Africa's peace parks». *African Affairs*, 115, 1-22.
- CAMPBELL, L. M. y VAINIO-MATTILA, A. 2003. «Participatory development and community-based conservation: Opportunities missed for lessons learned?» *Human Ecology*, 31, 417-437.
- CARLSON, K., WRIGHT, J. y DONGES, H. 2015. «In the line of fire: elephant and rhino poaching in Africa». *Small Arms Survey 2015*, 6-35.
- CHABAL, P. y DALOZ, J.-P. 1999. *Afrika works: disorder as political instrument*, Indiana University Press, EE. UU.
- CHALLENGER, D. W. S. y MACMILLAN, D. C. 2014. «Poaching is more than an Enforcement Problem». *Conservation Letters*, 7, 484-494.
- CHEVALLIER, R. 2016. *The State Of Community-Based Natural Resource Management in Southern Africa- Assessing Progress and Looking Ahead*. Documento ocasional 240. South African Institute of International Affairs, Johannesburgo (Sudáfrica).

- CHEVALLIER, R. y HARVEY, R. 2016. *Ensuring Elephant Survival Through Improving Community Benefits*. Documento ocasional 243. South African Institute of International Affairs, Johannesburgo (Sudáfrica).
- CHHATRE, A. y AGRAWAL, A. 2009. *Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons*. Actas de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos, 106, 17667-70.
- CHILD, B. 2009. «Innovation in state, private and communal conservation». En: SUICH, H., CHILD, B. y ANNA, S. (eds.), *Evolution and Innovation in Wildlife Conservation: Parks and Game Ranches to Transfrontier Conservation Areas*. Earthscan, Londres (Reino Unido).
- CHILD, B. y DALAL-CLAYTON, B. 2004. «Transforming approaches to CBNRM: learning from the Luangwa experience in Zambia». En: MCSHANE, T. O. y WELLS, M. P. (eds.), *Getting biodiversity projects to work: Towards more effective conservation and development*. Columbia University Press, EE. UU.
- CITES 2017. Informe del programa MIKE de la CITES: *Levels and Trends of Illegal Killing of Elephants in Africa To 31 December 2016 – Preliminary Findings*. Programa del sistema de supervisión de la matanza ilegal de elefantes (MIKE) de la CITES. Ginebra (Suiza).
- CLAVERO, B. 2005. «The indigenous rights of participation and international development policies». *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 22, 41.
- COONEY, R. y ABENSPERG TRAUEN, M. 2013. «Raising local community voices: CITES, livelihoods and sustainable use». *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 22, 301-310.
- COONEY, R., BRUNNER, J., ROE, D., COMPTON, J. y LAURENSEN, J. 2016a. Actas del taller «Beyond Enforcement: Engaging Communities in Combating Illegal Wildlife Trade. A Regional workshop for Southeast Asia, with a focus on the Lower Mekong Basin». SULi UICN (Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia Sostenibles).
- COONEY, R., ROE, D., DUBLIN, H., PHELPS, J., WILKIE, D., KEANE, A., TRAVERS, H., SKINNER, D., CHALLENGER, D. W. S., ALLAN, J. R. y BIGGS, D. 2017. «From Poachers to Protectors: Engaging Local Communities in Solutions to Illegal Wildlife Trade». *Conservation Letters*, 10, 367-374.
- COONEY, R., ROE, D., MELISCH, R., DUBLIN, H. y DINSI, S. 2016b. Actas del taller «Beyond Enforcement: Involving Indigenous Peoples and Local Communities in Combating Illegal Wildlife Trade. Regional Workshop for West and Central Africa». SULi UICN (Grupo de Especialistas en Uso y Medios de Subsistencia Sostenibles).
- CRONKLETON, P., PULHIN, J. M. y SAIGAL, S. 2012. «Co-management in community forestry: how the partial devolution of management rights creates challenges for forest communities». *Conservation and Society*, 10, 91.
- CURTIS, A., ROSS, H., MARSHALL, G., BALDWIN, C., CAVAYE, J., FREEMAN, C., CARR, A. y SYME, G. J. 2014. «The great experiment with devolved NRM governance: lessons from community engagement in Australia and New Zealand since the 1980s». *Australasian Journal of Environmental Management*, 21, 175-199.
- DAVIS, A., KANDEL, S. y AL, E. 2016. *Conservation and Community Rights – Lessons from Mesoamerica*. Fundación Prisma, Rainforest Foundation US, Universidad Clark.
- DELGADO-SERRANO, M. D. M., OTEROS-ROZAS, E., VANWILDEMEERSCH, P., ORTÍZ-GUERRERO, C., LONDON, S. y ESCALANTE, R. 2015. «Local perceptions on social-ecological dynamics in Latin America in three community-based natural resource management systems». *Ecology and Society*, 20.
- DOUGILL, A. J., STRINGER, L. C., LEVENTON, J., RIDDELL, M., RUEFF, H., SPRACKLEN, D. V. y BUTT, E. 2012. «Lessons from community-based payment for ecosystem service schemes: from forests to rangelands». *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, 367, 3178-3190.
- DRESSLER, W., BÜSCHER, B., SCHOON, M., BROCKINGTON, D., HAYES, T., KULL, C. A., MCCARTHY, J. y SHRESTHA, K. 2010. «From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative». *Environmental conservation*, 37, 5-15.
- DSI 2008. *Review and synthesis of lessons learned concerning optimum forms of community management structures in Zambia and southern and eastern Africa*. Informe técnico preparado por Development Services and Initiatives (DSI) para el Ministerio de Turismo, Medioambiente y Recursos Naturales de Zambia.
- DUFFY, R. 2014. «Waging a war to save biodiversity: the rise of militarized conservation». *International Affairs*, 90, 819-834.
- DUFFY, R. 2016. «War, by conservation». *Geoforum*, 69, 238-248.
- DUFFY, R., ST JOHN, F. A., BÜSCHER, B. y BROCKINGTON, D. 2015. «The militarization of anti-poaching: undermining long term goals?» *Environmental Conservation*, 42, 345-348.
- ELLIOT, J. y SUMBA, D. 2011. *Conservation Enterprise: What Works, Where and for Whom? Gatekeeper* n.º 151. IIED, Londres (Reino Unido).
- FABRICIUS, C. 2004. «The fundamentals of community-based natural resource management». En: FABRICIUS, C., KOCH, E., MAGOME, H. y TURNER, S. (eds.), *Rights, Resources and Rural Development: Community-Based Natural Resource Management in Southern Africa*. Routledge, Londres (Reino Unido).
- FABRICIUS, C., KOCH, E., MAGOME, H. y SISITAKA, L. 2004. «Conclusions and recommendations: What we have learned from a decade of experimentation». En: FABRICIUS, C., KOCH, E., MAGOME, H. y TURNER, S. (eds.), *Rights Resources and Rural Development: Community Based Natural Resource Management in Southern Africa*. Earthscan, Londres (Reino Unido).

FREESE, C. 2012. *Wild species as commodities: managing markets and ecosystems for sustainability*, Island Press, Washington D. C. (EE. UU.).

GOVAN H, TAWAKE A y K, T. 2006. «Community-based marine resource management in the South Pacific». *PARKS*, 16, 63 - 67.

GROSS-CAMP, N. 2017. «Tanzania's community forests: their impact on human well-being and persistence in spite of the lack of benefit». *Ecology and Society*, 22.

GUTIÉRREZ, N. L., HILBORN, R. y DEFEQ, O. 2011. «Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries». *Nature*, 470, 386-9.

HARRISON, E. P., DZINGIRAI, V., GANDIWA, E., NZUMA, T., MASVIELE, B. y NDLOVU, H. 2015. *Progressing Community-Based Natural Resource Management in Zimbabwe*. Sustainability Research Institute Briefing Note Series n.º 6. Universidad de Leeds (Reino Unido).

HARTLEY, D. y HUNTER, N. 1997. *Community wildlife management: turning theory into practice*. Documento preparado para la Conferencia de Asesores en Recursos Naturales organizada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, 6-10 de julio de 1997. Sparsholt College, Winchester (Reino Unido).

HAYES, T. y PERSHA, L. 2010. «Nesting local forestry initiatives: Revisiting community forest management in a REDD+ world». *Forest Policy and Economics*, 12, 545-553.

HITCHCOCK, R. K., SAPIGNOLI, M., MAIN, M. y BABCHUK, W. 2015. *The Politics and Economics of Community-based Natural Resource Management in /Xai/Xai, Ngamiland, Botswana*. African Study Monographs, Centro de Estudios Africanos de la Universidad de Kyoto, 36, 211-260.

HORWICH, R. H. y LYON, J. 2007. «Community conservation: practitioners' answer to critics». *Oryx*, 41, 376-385.

HUGHES, O., ROE, D. y THOMAS, D. 2014. *Getting It Together. How Some Local Organisations in East Africa Have Succeeded in Linking Conservation and Development*. Natural Resources Issues. IIED, Londres (Reino Unido).

HULME, D. y MURPHREE, M. 2001. *African wildlife & livelihoods: the promise and performance of community conservation*, Boydell and Brewer, Suffolk (Reino Unido).

IIED 1994. *Whose Eden? An overview of community approaches to wildlife management. A report to the Overseas Development Administration of the British Government*. IIED, Londres (Reino Unido).

SULI UICN, IIED, CEED, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DE AUSTRIA y TRAFFIC. 2015. *Beyond enforcement: communities, governance, incentives and sustainable use in combating wildlife crime*. Informe del simposio, 26-28 de febrero de 2015, Glenburn Lodge, Muldersdrift (Sudáfrica). IIED, Londres (Reino Unido).

JACOBSON, M. 2011. *Lessons from the field: IRDNC'S Experience in Namibia*. Integrated Rural Development and Nature Conservation, Namibia.

JONAS, H., ROE, D. y MAKAGON, J. 2015. *Human Rights Standards for Conservation: An Analysis of Responsibilities, Rights and Redress for Just Conservation*. Informe de investigación del IIED. Londres (Reino Unido).

KAWAKA, J. A., SAMOILYS, M. A., MURUNGA, M., CHURCH, J., ABUNGE, C. y MAINA, G. W. 2017. «Developing locally managed marine areas: Lessons learnt from Kenya». *Ocean & Coastal Management*, 135, 1-10.

KELLERT, S. R., MEHTA, J. N., EBBIN, S. A. y LICHTENFELD, L. L. 2000. «Community natural resource management: promise, rhetoric, and reality». *Society & Natural Resources*, 13, 705-715.

KISS, A. 1990. *Living with wildlife: Wildlife Resource Management with Local Participation in Africa*. Documento técnico n.º 130. Banco Mundial, Washington D. C. (EE. UU.).

KISS, A. 2004. «Making Biodiversity Conservation a Land-Use Priority». En: MCSHANE, T. O. y WELLS, M. P. (eds.), *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, EE. UU.

KOCH, E. 2004. «Political economy, governance and community-based natural resource management». En: FABRICIUS, C., KOCH, E. con TURNER, S. y MAGOME, H. (eds.), *Rights, Resources and Rural Development: Community-Based Natural Resource Management in Southern Africa*. Routledge, Londres (Reino Unido).

KOTHARI, A., CAMILL, P. y BROWN, J. 2013. «Conservation as if People Also Mattered: Policy and Practice of Community-based Conservation». *Conservation and Society*, 11, 1.

KÜHL, A. y MREMA, E. 2011. «Creating incentives for community-based management of migratory species: The case study of the saiga antelope and the wider policy perspective». En: ABENSPERG-TRAUN, M., ROE, D. y O'CRIODAN, C. (eds.), *CITES and CBNRM: Proceedings of an international symposium on "The relevance of CBNRM to the conservation and sustainable use of CITES-listed species in exporting countries"*. Documento ocasional n.º 48 de la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN. UICN, Gland (Suiza).

LAWRY, S. y MCLAIN, R. 2012. *Devolution of forest rights and sustainable forest management: Learning from two decades of implementation*. Presentación para la Conferencia anual del Banco Mundial sobre tierra y pobreza. Washington D. C. (EE. UU.).

LOKINA, R. B. y ROBINSON, E. J. 2008. *Determinants of Successful Participatory Forest Management in Tanzania*. The Environment for Development Initiative, República Unida de Tanzania.

LUNSTRUM, E. 2014. «Green militarization: anti-poaching efforts and the spatial contours of Kruger National Park». *Annals of the Association of American Geographers*, 104, 816-832.

LYVER, P., PEREZ, E., CARNERIO DA CUNHA, M. y ROUÉ, M. 2015. *Indigenous and Local Knowledge about Pollination and Pollinators associated with Food Production: Outcomes from the Global Dialogue Workshop*. Informe del taller, Panamá, 1-5 de diciembre de 2014. UNESCO, París (Francia).

MAKAGON, J., JONAS, H. y ROE, D. 2014. *Human Rights Standards for Conservation, Part I: To Which Conservation Actors do International Standards Apply?* Documento de debate del IIED. Londres (Reino Unido).

MAKOYE, K. 2014. «Anti-Poaching Operation Spreads Terror in Tanzania». *Inter Press Service News Agency*. Acceso en línea: <http://www.ipsnews.net/2014/01/anti-poaching-operation-spread-terror-tanzania/>.

MARTIN, G. 2012. *Game changer: animal rights and the fate of Africa's wildlife*, University of California Press, EE. UU.

MASSÉ, F., GARDINER, A., LUBILO, R. y THEMBA, M. N. 2017. «Inclusive anti-poaching? Exploring the potential and challenges of community-based anti-poaching». *SA Crime Quarterly*, 19-27.

MAUAMBETA, D. D. C. y KAFAKOMA, R. P. G. 2010. *Community Based Natural Resource Management, Stocktaking Assessment: Malawi Profile*. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).

MAZAMBANI, D. y DEMBETEMBE, P. 2010. *Community Based Natural Resource Management Stocktaking Assessment: Zimbabwe Profile*. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).

MCSHANE, T. O. y WELLS, M. P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*, Columbia University Press, EE. UU.

MISHRA, C., YOUNG, J. C., FIECHTER, M., RUTHERFORD, B., REDPATH, S. M. y HAYWARD, M. 2017. «Building partnerships with communities for biodiversity conservation: lessons from Asian mountains». *Journal of Applied Ecology*, versión anticipada en línea, 11 de mayo de 2017.

MURPHREE, M. 1998. *Synergizing Conservation Incentives: From Local Global Conflict to Compatibility*, Instituto de Políticas y Gestión del Desarrollo, Universidad de Manchester (Reino Unido).

MUSAVENGANE, R. y SIMATELE, D. 2016. «Significance of social capital in collaborative management of natural resources in Sub-Saharan African rural communities: a qualitative meta-analysis». *South African Geographical Journal*, 1-16.

NAIDOO, R., WEAVER, L. C., DIGGLE, R. W., MATONGO, G., STUART HILL, G. y THOULESS, C. 2016. «Complementary benefits of tourism and hunting to communal conservancies in Namibia». *Conservation Biology*, 30, 628-638.

NAUGHTON, G., HANSEN, A., KIKER, C. y JONES, B. 1998. *Assessment of community-based natural resource management (CBNRM) in Southern Africa*. 1-66.

NELSON, F. 2007. *Emergent or illusory? Community wildlife management in Tanzania*. Documento temático n.º 146. IIED, Londres (Reino Unido).

NELSON, F. 2010. *Community rights, conservation and contested land: The politics of natural resource governance in Africa*, Londres, Routledge.

NELSON, F., SULLE, E. y ROE, D. 2016. *Saving Africa's vanishing wildlife: how civil society can help turn the tide*. Nota informativa del IIED. Londres (Reino Unido).

NILSSON, D., BAXTER, G., BUTLER, J. R. y MCALPINE, C. A. 2016. «How do community-based conservation programs in developing countries change human behaviour? A realist synthesis». *Biological Conservation*, 200, 93-103.

NORTON-GRIFFITHS, M. 2007. «How many wildebeest do you need?» *World Economics – Henley on Thames*, 8, 41.

NUNAN, F. 2016. *Governance of Natural Resources*. Guía temática, Evidence on Demand, Reino Unido.

NUULIMBA, K. y TAYLOR, J. J. 2015. «25 years of CBNRM in Namibia: A retrospective on accomplishments, contestation and contemporary challenges». *Journal of Namibian Studies: History Politics Culture*, 18, 89-110.

O'CRIODAIN, C. 2011. «CITES and community-based conservation: Where we go from here». En: ABENSPERG-TRAUN, M., ROE, D. y O'CRIODAN, C. (eds.), *CITES and CBNRM: Proceedings of an international symposium on "The relevance of CBNRM to the conservation and sustainable use of CITES-listed species in exporting countries"*. Documento ocasional n.º 48 de la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN. UICN, Gland (Suiza).

OGUTU, J. O., KULOBA, B., PIEPHO, H.-P. y KANGA, E. 2017. «Wildlife Population Dynamics in Human-Dominated Landscapes under Community-Based Conservation: The Example of Nakuru Wildlife Conservancy, Kenya». *PLoS ONE*, 12.

OLDEKOP, J. A., BEBBINGTON, A. J., BROCKINGTON, D. y PREZIOSI, R. F. 2010. «Understanding the lessons and limitations of conservation and development». *Conservation Biology*, 24, 461-469.

OSTROM, E. 1990. *Governing the Commons: The evolution of collective institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido).

PAGDEE, A., KIM, Y.-S. y DAUGHERTY, P. J. 2006. «What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study From Community Forests Throughout the World». *Society & Natural Resources*, 19, 33-52.

PATHAK, N. 2006. «Community conserved areas in South Asia». *PARKS*, 16, 56 - 62.

PERSHA, L., AGRAWAL, A. y CHHATRE, A. 2011. «Social and ecological synergy: local rulemaking, forest livelihoods, and biodiversity conservation». *Science*, 331, 1606-8.

PILGRIM, J. D., EBERHARDT, K., EAMES, J. C., VORSAK, B. y ANH, P. T. 2011. «A review of lessons learned from a Local Conservation Group approach in Indochina». *Oryx*, 45, 381-390.

PNUD 2012a. *20 Years of Community Action for the Global Environment. UNDP GEF Small Grants Programme*.

PNUD 2012b. *The Power of Local Action for Sustainable Development: Lessons from 10 Years of the Equator Prize*. Nueva York (EE. UU.): Equator Prize.

PULHIN, J. M., INOUE, M. y ENTERS, T. 2007. «Three decades of community-based forest management in the Philippines: emerging lessons for sustainable and equitable forest management». *International Forestry Review*, 9, 865-883.

QIN, H., FAN, Y., TAPPEMEYER, A., FREEMAN, K., PRENTICE, E. y GAO, X. 2017. «Capturing community context through qualitative comparative analysis of case studies». *Human Ecology*, 45, 103-109.

RANDERSON, J. 2017. «If we stopped poaching tomorrow, elephants would still be in big trouble». *The Guardian*. Londres (Reino Unido). Acceso en línea: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/14/if-we-stopped-poaching-tomorrow-elephants-would-still-be-in-big-trouble>.

RECHLIN, M., TAYLOR, D., LICHTOWICH, J., HOON, P., DE LEON, B. y TAYLOR, J. 2008. *Community-based Conservation – Is it More Effective, Efficient, and Sustainable?* Gordon and Betty Moore Foundation, EE. UU.

RIBOT, J. 2002. *Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation*. World Resources Institute, Washington D. C. (EE. UU.).

RIHOY, E. y MAGURANYANGA, B. 2007. *Devolution and democratisation of natural resource management in southern Africa: A comparative analysis of CBNRM policy processes in Botswana and Zimbabwe*. Commons southern Africa occasional paper series n.º 18. Centro de Ciencias Sociales Aplicadas, Universidad de Zimbabwe; y Programme for Land and Agrarian Studies, Escuela de Gobierno, Universidad del Cabo Occidental.

ROBINSON, E., ALBERS, H., MESHACK, C. y LOKINA, R. 2013. *Implementing REDD through Community-Based Forest Management: Lessons from Tanzania*. Environment for Development Discussion Paper Series. Environment for Development Initiative, República Unida de Tanzania.

ROE, D., MAYERS, J., GRIEG-GRAN, M., KOTHARI, A., FABRICIUS, C. y HUGHES, R. 2000. *Evaluating Eden – exploring the myths and realities of community based wildlife management*. Evaluating Eden Series Overview. IIED, Londres (Reino Unido).

ROE, D., NELSON, F. y SANDBROOK, C. E. 2009. *Community management of natural resources in Africa: Impacts, experiences and future directions*. Natural Resource Issues n.º 18. IIED, Londres (Reino Unido).

ROWLATT, J. 2017. «Kaziranga: The park that shoots people to protect rhinos». *BBC News*. Acceso en línea: <http://www.bbc.com/news/world-south-asia-38909512>.

SALAFSKY, N., CAULEY, G., BALACHANDER, B., CORDES, B., PARKS, J., MARGOLUIS, C., BHATT, S., ENCARNACION, C., RUSSELL, D. y MARGOLUIS, R. 2001. «A Systematic Test of an Enterprise Strategy for Community-Based Biodiversity Conservation». *Conservation Biology*, 15, 1585-1595.

SCHNICHEL, S. 2015. *What makes Community-Based Forest Managed Areas (CBFMA) work? A meta-analysis of the impact of tenure regimes and institutional and legal settings on the ecological effectiveness of CBFMA in Africa*. Tesis de máster publicada por la Universidad de Bayreuth en cooperación con la Universidad de Copenhague y el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (CMVC) del PNUMA.

SHACKLETON, C., WILLIS, T. J., BROWN, K. y POLUNIN, N. 2010. «Reflecting on the next generation of models for community-based natural resources management». *Environmental Conservation*, 37, 1-4.

SPITERI, A. y NEPALZ, S. K. 2006. «Incentive-based conservation programs in developing countries: a review of some key issues and suggestions for improvements». *Environmental Management*, 37, 1-14.

STANDLEY, S. y EMSLIE, R. 2013. *Population and poaching of African rhinos across African range states*. Evidence on Demand, Reino Unido.

STEINER, A. y RIHOY, E. 1995. *The Commons Without the Tragedy?* Documento de antecedentes de USAID para Conferencia Anual Regional de 1995 del Programa de Gestión de Recursos Naturales.

STERLING, E. J., BETLEY, E., SIGOUIN, A., GÓMEZ, A., TOOMEY, A., CULLMAN, G., MALONE, C., PEKOR, A., ARENGO, F., BLAIR, M., FILARDI, C., LANDRIGAN, K. y PORZECANSKI, A. L. 2016. *Stakeholder engagement for biodiversity conservation goals*. Biodiversity Technical Brief. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).

STERLING, E. J., BETLEY, E., SIGOUIN, A., GÓMEZ, A., TOOMEY, A., CULLMAN, G., MALONE, C., PEKOR, A., ARENGO, F., BLAIR, M., FILARDI, C., LANDRIGAN, K. y PORZECANSKI, A. L. 2017. «Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation». *Biological Conservation*, 209, 159-171.

STRUMM, S. 1994. «Lessons Learned». En: WESTERN, D. y WRIGHT, M. (eds.), *Natural Connections: Perspectives In Community-Based Conservation*. Island Press, EE. UU.

SUKIN, J. 2011. *Natural Resource Governance, Empowerment and Poverty Reduction: Learning from practice*. UICN, Gland (Suiza).

SURVIVAL INTERNATIONAL 2014. «Hunters or poachers? Survival, the Baka and WWF». Acceso en línea: <http://www.survivalinternational.org/campaigns/wwf>.

SUTHERLAND, W. J., AVELING, R., BROOKS, T. M., CLOUT, M., DICKS, L. V., FELLMAN, L., FLEISHMAN, E., GIBBONS, D. W., KEIM, B., LICKORISH, F., MONK, K. A., MORTIMER, D., PECK, L. S., PRETTY, J., ROCKSTRÖM, J., RODRÍGUEZ, J. P., SMITH, R. K., SPALDING, M. D., TONNEIJCK, F. H. y WATKINSON, A. R. 2014. «A horizon scan of global conservation issues for 2014». *Trends in Ecology & Evolution*, 29, 15-22.

- TAYLOR, R. y MURPHREE, M. 2007. *Case Studies on Successful Southern African NRM Initiatives and their Impacts on Poverty and Governance – Zimbabwe: Maskoa and Gairezi*. Informe de USAID, la UICN y el International Resources Group. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).
- THAKADU, O. 2005. «Success factors in community based natural resources management in northern Botswana: Lessons from practice». *Natural Resources Forum*, 29, 119 - 212.
- TOLE, L. 2010. «Reforms from the ground up: a review of community-based forest management in tropical developing countries». *Environmental Management*, 45, 1312-31.
- WAYLEN, K. A., FISCHER, A., MCGOWAN, P. J., THIRGOOD, S. J. y MILNER-GULLAND, E. J. 2010a. «Effect of local cultural context on the success of community-based conservation interventions». *Conservation Biology*, 24, 1119-29.
- WAYLEN, K. A., FISCHER, A., MCGOWAN, P. J., K., THIRGOOD, S. J. y MILNER-GULLAND, E. J. 2010b. «The effect of local cultural context on community-based conservation interventions: Evaluating ecological, economic, attitudinal and behavioural outcomes». *Environmental Evidence*, 1-36.
- WEAVER, C., PETERSEN, T. y MATONG, G. 2009. «Achievements and Practical Lessons Learned from a decade of wildlife use in Namibia's Communal Area Conservancies». En: BALDUS, R. D. (ed.), *A Practical Summary of Experiences after Three Decades of Community-based Wildlife Conservation in Africa "What are the Lessons Learnt?"* Publicación conjunta de la FAO y el CIC. Budapest (Hungría).
- WICANDER, S. y COAD, L. 2015. *Learning our lessons: a review of alternative livelihood projects in Central Africa*. Instituto de Cambio Ambiental (ECI) de la Universidad de Oxford y UICN, Gland, (Suiza).
- WILKIE, D., PAINTER, M. y JACOB, A. 2016. *Rewards and risks associated with community engagement in anti-poaching and anti-trafficking*. Biodiversity Research Paper. USAID, Washington D. C. (EE. UU.).
- WILLIAMS, A., PARRY-JONES, R. y ROE, D. 2016. *The resource bites back: Entry-points for addressing corruption in wildlife crime*. U4 Issue 2016:2. Instituto Chr. Michelsen, Bergen (Noruega).
- WRIGHT, E., BHAMMAR, H. y GONZÁLEZ-VELOSA, A. 2016. *Analysis of international funding to tackle illegal wildlife trade*. Grupo Banco Mundial, Washington D. C. (EE. UU.).
- WRIGHT, V. C. 2017. «Turbulent Terrains: The Contradictions and Politics of Decentralised Conservation». *Conservation and Society*, 15, 157.
- ZULU, L. C. 2012. «Neoliberalization, decentralization and community-based natural resources management in Malawi: The first sixteen years and looking ahead». *Progress in Development Studies*, 12, 193-212.



VIDA SILVESTRE, SUSTENTO SILVESTRE



Contacto:
Julian Blanc
División de Ecosistemas
ONU Medio Ambiente
julian.blanc@un.org
unenvironment.org/es

