

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



Decimosexta reunión de la Conferencia de las Partes
Bangkok (Tailandia), 3-14 de marzo de 2013

Cuestiones estratégicas

EXAMEN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría.

Antecedentes

2. En esta 15ª reunión (CoP15, Doha, 2010), la Conferencia de las Partes adoptó la Resolución Conf. 15.2 sobre los *Exámenes de la política comercial de especies silvestres* en la que se invita a las partes exportadoras e importadoras

a que realicen, a título voluntario, exámenes de las políticas sobre el uso y el comercio de especímenes de especies silvestres incluidas en los Apéndices de la Convención, teniendo en cuenta cuestiones ambientales, sociales y económicas y los instrumentos de política pertinentes, a fin de facilitar una mejor comprensión de los efectos de las políticas comerciales de especies silvestres sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres;

3. En virtud de la misma Resolución, se invita a las Partes “a que realicen, a título voluntario, exámenes regionales o subregionales de políticas comerciales de especies silvestres, de conformidad con las realidades de los países participantes;”
4. En la CoP15, la Conferencia adoptó también la Decisión 15.8 sobre los *Exámenes de políticas comerciales nacionales de especies silvestres*, que dice lo siguiente:

Dirigida a la Secretaría

- 15.8 *La Secretaría presentará en la 62ª reunión del Comité Permanente y en la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Resolución Conf. 15.2, relativa a los Exámenes de políticas comerciales nacionales de especies silvestres.*

La Secretaría presentó un informe oral sobre los exámenes de políticas comerciales de especies silvestres en la 62ª reunión del Comité Permanente (SC62, Ginebra, Julio de 2012). Informó al Comité que las Partes que han realizado estos exámenes hasta el momento (Madagascar, Nicaragua, Uganda y Vietnam) han llevado adelante los pasos para implementar algunas recomendaciones allí mencionadas o han expresado interés en hacerlo, si estuvieran disponibles los fondos necesarios. La Secretaría destaca que no se han realizado exámenes de políticas adicionales desde la CoP15, sin embargo el marco propuesto para los exámenes de políticas comerciales nacionales de especies silvestres ha generado interés entre los países, las organizaciones intergubernamentales, y las instituciones académicas que participan en las evaluaciones nacionales de la implementación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). La Secretaría informó al Comité Permanente que, en marzo de 2013, se completará la publicación impresa o la versión electrónica sobre los exámenes de políticas comerciales de especies. Mencionó que aún espera recibir una copia de la política comercial de especies silvestres de Jamaica, cuando esté disponible públicamente.

6. Los exámenes realizados por Madagascar, Nicaragua, Uganda y Vietnam, utilizando el marco propuesto para los exámenes de las políticas comerciales nacionales de especies silvestres, han sentado antecedentes de utilidad para las recientes misiones y reuniones de la Secretaría con estos países. Coincidiendo con la SC62, la Secretaría tomó conocimiento de que Uganda estaba en proceso de revisar y adoptar una política de especies silvestres *de facto* (es decir, no aprobaba por el Gabinete), lo que constituyó uno de los motivos para llevar a cabo el examen de las políticas comerciales nacionales de especies silvestres y una de las recomendaciones incluidas en el informe del examen. Anteriormente, Vietnam había manifestado interés en analizar con más detalle algunas cuestiones identificadas en este examen.
7. Durante una reunión sobre el diseño de la metodología para revisar la eficacia de los AMUMA, organizada por el PNUMA en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en París (Francia), en noviembre de 2009, la Secretaría compartió el marco propuesto para los exámenes de políticas comerciales nacionales de especies silvestres y la experiencia a partir de su aplicación.
8. También se informó sobre el marco propuesto y los exámenes de las políticas a investigadores académicos australianos que llevan adelante un proyecto desde hace varios años sobre el crimen transnacional contra el medio ambiente. Recientemente, se solicitó a la Secretaría que informe sobre un elemento del proyecto que busca respuestas en las políticas a la cuestión del crimen transnacional, utilizado por Australia, Fiji, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Tailandia y Vietnam.
9. Se ha podido observar un interés considerable en los exámenes de políticas comerciales de especies silvestres, expresado en el foro del sitio en Internet de la CITES por funcionarios de gobierno (entre ellos las Autoridades de Gestión de la CITES, Autoridades Científicas y Autoridades de Aplicación), académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales e individuos. Otras prioridades laborales han impedido que la Secretaría controle y asista al foro de forma activa hasta la fecha, pero se le prestará más atención durante el resto del año.

Trabajo futuro

10. La versión final del *Marco para los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres* se adjunta en el Anexo 2 de este documento y estará incluida en el material publicado que se menciona anteriormente en el párrafo 5. Si los fondos externos disponibles para la Secretaría son suficientes para publicar este material y promover exámenes de políticas adicionales, la Secretaría contactará a las Partes que previamente hayan expresado interés en realizarlos.
11. En el contexto de esta tarea, de acuerdo con el Proyecto de legislación nacional de la CITES, la Secretaría habitualmente recibe de las Partes copias de los borradores o de las políticas comerciales o relacionadas con las especies silvestres, la silvicultura, la pesca, comerciales y de otro tipo. Tal vez debería considerarse la inclusión de estas políticas, relevantes para la CITES, en las fichas técnicas de los países, que se agregarán al sitio de la CITES y que serán actualizadas por las Partes individualmente. La información importante para el contenido, el funcionamiento y la eficacia de la política de las CITES se da a conocer también en los informes bienales de las Partes. Esto incluye información sobre la legislación, las instituciones pertinentes, los medios y los recursos, los mecanismos de implementación, las acciones de cumplimiento y aplicación y la práctica concreta.
12. El Objetivo 1.1 de la *Visión Estratégica de la CITES: 2008-2013* es que “las Partes cumplan con las obligaciones establecidas en la Convención a través de políticas, legislación y procedimientos adecuados.” Este Objetivo, junto con la recientemente implementada Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas (IPBES) evidencia la importancia de la política para los Estados. Son indicadores adicionales de esta importancia los esfuerzos significativos por parte de actores no estatales para participar e influir en la formulación de las políticas.
13. En la Resolución Conf. 15.2, se solicita a las Partes que “promuevan la comprensión mutua y el apoyo en la interfaz científico-normativa y que garanticen que los científicos sociales y biológicos trabajen de manera interdisciplinaria con los responsables de la formulación de las políticas.” Las Partes pueden entonces considerar cómo reforzar el aspecto normativo de la interfaz científico-normativa e intensificar el vínculo con el aspecto científico (lo que incluye ciencias naturales y sociales) mediante herramientas tales como el *Marco para los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres* y nuevos organismos como IPBES. Cualquier Grupo de trabajo del Comité Permanente sobre IPBES (ver Anexo al documento CoP16 Doc.17) podrá considerar para sus deliberaciones, los exámenes de políticas,

finalizados o no (por ejemplo, con relación a la contribución y el beneficio por parte de las Autoridades de Gestión de la CITES u otros responsables de la formulación de las políticas relacionados con IPBES).

14. En la misma Resolución, se solicita a las Partes “que consideren las necesidades de las poblaciones autóctonas y otras comunidades locales al adoptar políticas comerciales de fauna y flora silvestre.” La identificación y consideración de las repercusiones sociales en los futuros exámenes de las políticas comerciales de las especies silvestres deberían facilitarse con el trabajo realizado por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente sobre la CITES y el Supervivencia para desarrollar un grupo de herramientas destinado a la rápida evaluación de repercusiones positivas y negativas de las decisiones enumeradas por la CITES sobre la supervivencia de los pobres y las pautas voluntarias para abordar las repercusiones negativas. De manera similar, los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres que se realicen a futuro deberían considerar y aportar para mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales pobres.
15. Un estudio reciente realizado por el Centro de Comercio Internacional que, entre otros, diagrama la cadena de valor en el comercio internacional de las especies de pitón asiático incluidas en el Anexo-II, contribuye a comprender mejor el contenido y el funcionamiento de las medidas contenidas en la política que abordan el comercio legal e ilegal en un sector específico del comercio de la CITES: Se encontrarán más detalles sobre este estudio en el documento CoP16 Doc. 57 sobre *La gestión de conservación y comercio de las serpientes*.
16. Existe la posibilidad de utilizar los exámenes futuros de las políticas comerciales de especies silvestres para ampliar trabajos anteriores realizados por la Secretaría, con el fin de desarrollar términos de referencia preliminares para un análisis de costo-beneficio de las regulaciones que gobiernan el comercio de especies silvestres. Entre otros aportes, este análisis podría ayudar a las Partes a calcular los costos de las actividades científicas, técnicas, legales, administrativas y de aplicación necesarias para aplicar la Convención. También podría colaborar en el análisis de las Partes sobre la economía del comercio ilegal de especies silvestres. Este análisis podría, a su vez, sentar fundamentos útiles para que las Partes identifiquen y utilicen mecanismos relevantes de recuperación de costos o movilicen recursos exitosamente para aplicar la CITES de manera eficaz. Los exámenes futuros de las políticas comerciales de especies silvestres podrían también recurrir al informe regional de diciembre de 2009 elaborado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) sobre la “Valoración económica del proceso de implementación de la Convención de la CITES en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y la República Dominicana”.

Recomendaciones

17. La Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes adopte los proyectos de decisiones que figuran en el Anexo 1 de este documento.
18. La Secretaría considera que ya se ha implementado la Decisión 15.8 y por lo tanto debe suprimirse.

PROYECTOS DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Examen de la política comercial de fauna y flora silvestres

Dirigida a las Partes

- 16.A Según se establece de la Resolución Conf. 15.2, las Partes que realicen los exámenes de las políticas comerciales de las especies silvestres de manera voluntaria deberán informar a la Secretaría sobre todos los detalles relevantes de los exámenes y las lecciones aprendidas, de manera que puedan transmitirse a las otras Partes.

Dirigida a la Secretaría

- 16.B La Secretaría:
- (a) Compila y pone a disposición en el sitio en Internet de la CITES la información ofrecida de manera voluntaria por las Partes sobre las políticas de especies silvestres o las políticas comerciales de estas especies que hayan adoptado, además de los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres que hayan realizado.
 - b) Colabora con las Partes interesadas en llevar adelante exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres, en función del financiamiento externo existente, y ofrece el apoyo técnico que las Partes necesiten.
 - c) Organiza grupos de trabajo a nivel regional o subregional, en función del financiamiento externo, que se basen en el Grupo de Trabajo Regional de los Países Árabes sobre los Exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres (Ciudad de Kuwait, marzo 2009).
 - d) Informa en la 66ª reunión del Comité Permanente y en la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes sobre el trabajo anterior y el progreso realizado con relación a la aplicación de la Resolución Conf. 15.2 sobre los Exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres.



THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES

Marco para examinar las políticas comerciales de las especies silvestres

Versión previa a la publicación (octubre 2012)¹

¹ Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES, ni del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo ni el Instituto de Estudios Internacionales y de Desarrollo de la Universidad de Ginebra, sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan las del PNUMA, UNCTAD, CITES ni IHEID. Las denominaciones y la terminología utilizada podría no coincidir con la práctica de las Naciones Unidas o el IHEID y no representan la expresión de opinión de las instituciones que lo publican.

AGRADECIMIENTOS

Este Marco se creó en el contexto de un proyecto conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (Secretaría de la CITES) y el Instituto de Estudios Internacionales y Desarrollo de la Universidad de Ginebra (IHEID). El proyecto se denominó "Mejora en la capacidad nacional de evaluar las políticas comerciales sobre especies silvestres en apoyo a la CITES" y se conoció también como Examen de la política de la CITES o Proyecto CPR.

El proyecto se inició en enero de 2006 y la primera fase estuvo dedicada al creación de este Marco. A continuación se enumeran los individuos e instituciones que participaron en la preparación de este Marco preliminar: Peter Bille Larsen (Investigador, IHEID), Sandra Gagnon (Investigadora, IHEID), Marc Hufty (Profesor, IHEID), Marceil Yeater (Jefe, Política comercial y asuntos legales, Secretaría de la CITES), Juan Carlos Vasquez (Funcionario de Comunicación y Compromiso, Secretaría de la CITES), Benjamin Simmons (Funcionario de legales, División comercial y económica del PNUMA), Fulai Sheng (Funcionario Senior del Programa, PNUMA-ETB), Sebastien Miazza (Meritorio, Secretaría de la CITES), Kristina Moeller (Meritoria, PNUMA-ETB) y Katharina Peschen (Meritoria, PNUMA-ETB).

Los miembros de un Grupo asesor internacional que se creó durante el proyecto aportaron comentarios sobre las versiones previas del Marco. Durante el segundo año del proyecto, se puso a prueba la versión del Marco en cuatro países piloto: Madagascar, Nicaragua, Uganda y VietNam. Estos proyectos en cada país fueron fundamentales, no solamente para comprobar el funcionamiento del Marco sino también para sugerir posibles mejoras.

El apoyo técnico y financiero para el desarrollo del Marco fue provisto por GIAN (Red Académica Internacional de Ginebra) [actualmente la Red Suiza de Estudios Internacionales], la Fuerza de tareas para la construcción de capacidad para el Medio Ambiente, el Comercio y el Desarrollo del PNUMA y la UNCTAD (utilizando fondos donados por la Comisión Europea), el PNUMA, la CITES y el IHEID.

Contenidos

Introducción

Introducción sobre la CITES

¿Qué es un examen de la política comercial de especies silvestres?

¿Cuáles son los beneficios para el país que realice estos exámenes?

¿Cómo puede colaborar este Marco?

Preparación para el examen

Objetivos del examen

Funciones institucionales

Análisis/participación de las partes interesadas

Plazos

Proceso de examen

Contexto de la formulación de la política

Cadenas y elementos clave del comercio de especies silvestres

Contenido de la política

Metas y principios

Instrumentos

Políticas más abarcativas

Funcionamiento de la política

Instituciones y actores competentes

Medios y recursos

Mecanismos de aplicación

Práctica

Análisis general de la política

Repercusiones de la política

- Recopilación de datos

- Cambios en el comportamiento

- Impactos ambientales

- Repercusiones sociales y económicas

Poblaciones autóctonas, locales y recolectores

Actores de la cadena comercial

Pertinencia, coherencia y eficacia

- Pertinencia
- Coherencia
- Eficacia

Recomendaciones y seguimiento

Recomendaciones

Evaluación de las opciones de la política

Seguimiento y control

Conclusión

Anexos

1. Introducción

El presente Marco fue creado para ofrecer a las Partes de la CITES pautas prácticas y una metodología para examinar las políticas comerciales actuales de especies silvestres e identificar oportunidades para fortalecer el desarrollo y la aplicación de estas políticas. Constituye a la vez una herramienta y un medio para fomentar capacidad. Específicamente, el Marco fue pensado para colaborar con los profesionales que actualmente llevan adelante los exámenes, tanto con el personal de los ministerios de gobierno, como con las instituciones nacionales de investigación u otros organismos. No existe conexión alguna entre este Marco y los procesos relacionados con el cumplimiento, mencionados en la CITES.

En la Resolución Conf. 15.2 sobre *Exámenes de la política comercial de especies silvestres* adoptada por la Conferencia de las Partes de la CITES, se insta a las Partes que han decidido emprender los Exámenes de las políticas a considerar las lecciones aprendidas y las herramientas desarrolladas en el Proyecto de examen de las políticas de la CITES (2006-2008). El presente Marco constituye una de estas herramientas. Los informes finales de los exámenes de las políticas realizados por los países piloto (Madagascar, Nicaragua, Uganda y Vietnam), el informe resumido que se basa en dichos exámenes y estudios de las políticas elaborado por el IHEID sobre la dinámica social y el comercio internacional, junto con las lecciones aprendidas a partir del proceso del examen de las políticas comerciales nacionales de las especies silvestres son otras de las herramientas que deberán tenerse en cuenta.

Se invita a las Partes de la Resolución Conf. 15.2 a replicar el Grupo de Trabajo de los Países Árabes sobre los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres (Ciudad de Kuwait, marzo 2009) en otras regiones.

Cuadro 1. Principios fundamentales que respaldan los Exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres:

- **Conducido por las Partes:** Este examen es un proceso voluntario conducido por los países.
- **Orientado al fomento de la capacidad:** El examen no es normativo ni está vinculado a mecanismos de cumplimiento.
- **Orientado a resultados:** El examen se concentra en resultados que colaborarán con una aplicación eficaz de la CITES.
- **Interdisciplinario:** Las políticas y mecanismos relacionados con la CITES son interdependientes y relacionan diferentes disciplinas. Es de utilidad, en el marco de una política de examen, reforzar los vínculos entre ciencia y normativa, integrando diferentes disciplinas y tipos de conocimiento, biología, derecho, economía, ciencias políticas y otras ciencias, además del conocimiento tradicional.
- **Orientado a las partes interesadas:** *Se otorga especial importancia a la participación de las partes interesadas como elemento crucial para incrementar la factibilidad de las recomendaciones que surjan de los exámenes aceptados y aplicados.* Entre las partes interesadas se encuentran organizaciones rurales pobres, cooperativas y comités comunitarios, representantes de la población autóctona, sectores privados, asociaciones profesionales, instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales y organismos de gobierno e intergubernamentales.
- **Orientado a la asociación:** Se incrementan las posibilidades de que el examen sea más equilibrado y exhaustivo si colaboran en su desarrollo varias instituciones clave.

Este Marco incluye dos elementos importantes:

- (a) *Combina un exhaustivo examen de la política pública con la identificación de las repercusiones que genere.* Este Marco contempla el análisis de las políticas relacionadas con la conservación y el uso sostenible (el comercio entre otros) de las especies incluídas en la CITES, con medidas que exceden a la CITES aplicadas por un país o que lo afectan de alguna manera. También forma parte del Marco la identificación de las repercusiones medioambientales, sociales y económicas de las medidas clave de la política comercial de las especies silvestres, sobre la base de la experiencia en esta área del PNUMA. Este enfoque integrador representó un desafío metodológico para el desarrollo del Marco debido a los diferentes grados de importancia que presentan los exámenes de las políticas públicas y la identificación de sus repercusiones.

- b) *El Marco conlleva la consideración del contenido de la política y su funcionamiento. La determinación de la eficacia de la política exige que la información surja no solamente de lo que en ella se exprese sino también de las acciones para su aplicación (es decir, la práctica).*

1.1 Introducción sobre la CITES

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES o la Convención) fue adoptada por los gobiernos en 1973 con un desafío: Establecer un marco regulatorio para el comercio internacional de determinadas especies silvestres, animales y vegetales, a fin de garantizar que dicho comercio sea legal, sostenible e identificable y que, considerando el mejor escenario posible, motive la conservación de las especies.

La Convención abarca cerca de 35.000 especies que están incluidas en alguno de los tres Apéndices en función del grado de protección que exigen. Aproximadamente, el 97% de las especies incluidas en la CITES (es decir, las que se incluyen en los Apéndices II y III) no se encuentran necesariamente amenazadas y pueden comercializarse. Aproximadamente el 3% de las especies incluidas en la CITES han sido identificadas como amenazadas (las incluidas en el Apéndice I), lo que significa que en general, el comercio de estas está prohibido, aunque podrían comercializarse con fines no lucrativos. Además, la cría en cautividad de estas especies o los especímenes reproducidos en forma artificial pueden recibir el tratamiento de las especies incluidas en el Apéndice II y ser comercializadas con fines de lucro. Existe un sistema de permisos y certificados que se utiliza para autorizar e identificar el comercio, lucrativo o no, de las especies incluidas en la CITES. Se aplica a todos los “especímenes” de estas especies, es decir, fauna y flora, viva o muerta, incluidas sus partes y derivados.

Las dos condiciones previas más importantes para emitir un permiso de la CITES son que el comercio no sea perjudicial para la supervivencia de las especies en cuestión y que la adquisición de estos especímenes se haya realizado de acuerdo con la ley vigente para la protección de la fauna y la flora. Para garantizar la credibilidad de sus hallazgos con relación a la adquisición legal y la falta de perjuicio, las Autoridades Administrativas y Científicas Nacionales deberán actuar de manera independiente de los intereses de los comerciantes, consumidores, grupos de presión y otros actores que podrían buscar influenciarlas.

Los Estados Partes de esta Convención contribuyen a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, garantizando la responsabilidad en la gestión del comercio de las especies incluidas en la CITES. La conservación no se limita a la protección absoluta ni a la prohibición de consumo. Incluye también el consumo sostenible. Las cuestiones económicas y relacionadas con el comercio son, entonces, intrínsecas a las Convención y las medidas que rigen el comercio son esenciales para lograr los objetivos que plantea. Los temas sociales y económicos tienen un rol fundamental en la conservación y el uso sostenible de la fauna y flora silvestre. La comprensión de las relaciones entre los aspectos medioambientales, sociales y económicos de la conservación de la flora y fauna silvestres y su uso sostenible es clave para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Convención. Las consideraciones sobre los programas más abarcativos para el desarrollo y el comercio de un país son de vital importancia para generalizar la conservación y el uso sostenible.

Una forma para mejorar la comprensión es realizar un examen de las políticas subyacentes a los esfuerzos de un país para implementar la Convención. Estas políticas podrían estar relacionadas con la conservación de la biodiversidad, la utilización o el comercio de los recursos naturales, el desarrollo social y económico o el cumplimiento y la aplicación.

Este Marco ha sido creado para mejorar la capacidad de los países para llevar adelante exámenes exhaustivos, participativos y prácticos de las políticas que afectan, directa o indirectamente el comercio legal o ilegal de especies silvestres y para hacer uso de dicho examen a fin de identificar los pasos necesarios para garantizar una aplicación más eficaz de la Convención.

En el párrafo 203 de *El futuro que queremos*, resolución adoptada en Río + 20 en junio de 2012, los Estados manifestaron:

Reconocemos el importante papel que desempeña la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, acuerdo internacional situado en la intersección entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo que promueve la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, debe contribuir a obtener beneficios tangibles para los habitantes locales y asegura que ninguna especie que vaya a ser comercializada a nivel internacional esté amenazada de extinción. Reconocemos los efectos económicos, sociales y ambientales del tráfico ilícito de fauna y flora silvestres y la necesidad de tomar medidas más firmes respecto de la oferta y la demanda. A este respecto, ponemos de relieve la importancia de una cooperación internacional efectiva entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las organizaciones internacionales competentes. También destacamos la importancia de establecer la lista de especies sobre la base de criterios convenidos.

Con la realización de exámenes de la política comercial de especies silvestres, los países pueden determinar si la aplicación y el uso de la Convención se llevan adelante de la manera más completa y eficaz posible para lograr los fines descritos más arriba.

1.2 ¿Qué es un examen de la política comercial de especies silvestres?

No existe una definición de “política” en la Convención, pero podría definirse en términos genéricos como un grupo de metas y objetivos junto con los instrumentos escritos y los medios institucionales que se utilizan para lograrlos. En realidad, la política comercial de las especies silvestres están formadas por políticas, estrategias, planes y leyes, además de decisiones, acciones y prácticas que responden a los requisitos de la CITES. En algunos países no existe una política establecida como tal, sino un paquete de medidas, que constituye una política nacional. Otras políticas que no traten explícitamente el comercio de especies silvestres podrían, sin embargo, impactar en esta actividad (como las políticas relacionadas con la actividad aduanera, el comercio, el medio ambiente o la protección de la biodiversidad, la ocupación de las tierras, el desarrollo social y económico o la reducción de la pobreza) y deberán ser incluidas en el examen.

Una política comercial de especies silvestres debería reflejar el contexto real en el que funciona, lo que incluye procesos externos e internos. Entre los externos se encuentran las Metas de Desarrollo del Milenio [o las Metas de Desarrollo Sostenible a futuro], los Principios de Río, las estrategias nacionales para reducir la pobreza y las dinámicas de comercio de especies silvestres. Entre los procesos internos deberían incluirse los diversos procesos de la CITES que deben integrarse, como por ejemplo: La regulación de los sistemas de producción y recolección de especies silvestres, el desarrollo y la investigación, los hallazgos sobre la adquisición legal y no perjudicial, la aceptación/emisión de permisos, el control del comercio, el Examen del comercio significativo, los informes nacionales, los incentivos positivos y orientados a generar conciencia sobre las buenas prácticas y la aplicación de las leyes. Gran cantidad de estos procesos depende de una relación fructífera entre la ciencia y la normativa.

En términos generales, la política comercial de especies silvestres debe orientarse a apoyar la aplicación eficaz de la Convención y, como consecuencia, a conservar la biodiversidad y contribuir a su uso sostenible, garantizando que ninguna especie de fauna y flora silvestre se convierta o se mantenga como objeto de explotación no sostenible mediante el comercio internacional. El comercio internacional de especies silvestres sostenible y regulado puede contribuir también al bienestar humano. El comercio legal y responsable puede ser el motor para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, generando una fuente clave de ingreso y empleo. Por el contrario, el comercio ilegal y no sostenible ha sido responsable de una gran parte de los riesgos potenciales de la supervivencia de las especies, en particular en la medida en la que los flujos del comercio internacional ilegal han crecido. Las políticas y los mercados existentes rara vez aprovechan las oportunidades para reforzar los aspectos positivos del comercio o para abordar los aspectos negativos de manera eficaz. Más aún, con relación a otros motores como la modificación del hábitat, las medidas positivas sobre el comercio no se utilizan en toda su dimensión. Las políticas comerciales de especies silvestres juegan un papel fundamental en la maximización de las repercusiones positivas y en la reducción de las negativas, relacionadas con la dinámica del comercio de especies silvestres. Constituyen una parte integral de las políticas eficaces sobre el uso sostenible y pueden tener una función determinante en términos de administración del ecosistema.

La política nacional es la base para una aplicación eficaz de la CITES. Entonces, es clave comprender acabadamente la naturaleza del problema que se debe abordar y la lógica que subyace a las políticas nacionales de comercio de especies silvestres adoptadas para resolverlo. Deben abordarse cuatro cuestiones principales:

- ¿Cuáles son los elementos principales (el contenido) de una política comercial de especies silvestres?
- ¿Cuáles son los recursos que deben destinarse para su implementación?
- ¿Cómo participan los individuos?
- ¿En qué grado funciona positivamente la política de comercio de especies silvestres?

El objetivo del examen de la política es básicamente responder estas cuestiones fundamentales y luego recopilar la información que de allí se obtenga. Considerando lo anterior, un “examen de la política comercial de especies silvestres” debe considerar varias etapas: Una descripción del contexto de la formulación de la política, una descripción de su contenido, una descripción del funcionamiento de la política, un análisis general de la política, que incluye la identificación de los impactos ambientales y las repercusiones sociales y económicas; y las recomendaciones y planes para las acciones de seguimiento.

Cuadro 3. Pasos para el examen de la política comercial de especies silvestres

Paso 1 – Describa el contexto de la formulación de la política

Paso 2 – Describa el contenido de la política

Paso 3 – Describa el funcionamiento de la política

Paso 4 – Recopile la información de campo, identifique los impactos ambientales y las repercusiones sociales y económicas de la política y realice un análisis general de su pertinencia, coherencia y eficacia.

1.3 ¿Cuáles son los beneficios para el país que realice estos exámenes?

Las políticas sobre el comercio de especies silvestres tienen que ser pertinentes, coherentes y eficaces a fin de garantizar que generen repercusiones positivas en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y el desarrollo social y económico. Un examen estructurado de la política brinda la oportunidad de determinar qué funciona bien y de identificar las respuestas a la política que podrían incrementar los efectos positivos y mitigar los negativos sobre el comercio de especies silvestres y, por lo tanto, apoyar con más eficacia la gestión de las especies silvestres.

Los exámenes de las políticas ofrecen la oportunidad de explorar diversos aspectos de una política comercial de especies silvestres. En algunos casos, las Partes podrían contar únicamente con algunos de los elementos necesarios para generar una política comercial de especies silvestres eficaz u otras políticas podrían contradecirla. Este tipo de exámenes genera un contexto para que los países puedan mejorar la comprensión de la dinámica social, económica y ambiental, clave para el desarrollo de políticas coherentes, eficaces y equitativas. El gráfico a continuación detalla con mayor precisión los beneficios potenciales de los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres.

Figura 1: Beneficios potenciales de un examen de política comercial de especies silvestres



1.4 ¿Cómo puede colaborar este Marco?

Se considera a este un Marco experimental en el sentido de que intenta combinar diferentes métodos de análisis de políticas, como el compromiso de las partes, la identificación de las repercusiones y un enfoque orientado a resultados. Sin embargo, este nuevo enfoque podría no constituir la manera más fácil ni la más adecuada para llevar adelante un examen de la política. Los métodos que se sugieren en este documento surgen de la literatura disponible y de la experiencia de distintos colaboradores, y se han combinado de manera tal que se adapten a las necesidades específicas de este Marco. Existen muchos otros que pueden utilizarse a este fin y se alienta a cada una de las Partes a utilizar la creatividad y la innovación para llevar adelante sus propios exámenes. Se han realizado estudios piloto en países específicos que tuvieron un papel clave para poner a prueba el Marco y las metodologías presentadas en este documento, y también para establecer precisiones a fin de ampliar el uso de este Marco. Sin embargo, continua en proceso de elaboración y probablemente sea revisado y ajustado en el futuro, luego de haber obtenido más experiencia sobre los exámenes.

Los aspectos clave para un examen exitoso son los procesos previos y posteriores al examen en sí. Por lo tanto, el Marco brinda pautas respecto de las actividades necesarias antes de iniciar el examen, como la identificación de las partes pertinentes impactadas por las políticas comerciales de especies silvestres, la creación de organismos a nivel nacional para coordinar el examen y el desarrollo de un proceso de examen coordinado. El Marco aporta también sugerencias sobre cómo un país puede decidir utilizar y aplicar las recomendaciones que surjan del examen.

Cuadro 4. El proceso del examen tiene como objetivo permitir que las Partes de la CITES:

- Desarrollen una comprensión sistemática de las políticas existentes sobre el comercio de especies silvestres, y de las prácticas y otras políticas nacionales relevantes que repercuten sobre el comercio de especies silvestres.
- Evalúen la pertinencia, coherencia y eficacia generales de las diferentes medidas para aplicar la política de especies silvestres y la coherencia de estas medidas con relación a otras políticas.
- Increase understanding of the environmental and socio-economic impacts of wildlife trade policies and identify measures to optimize the beneficial nature of those impacts; and
- Comprendan mejor los impactos ambientales y las repercusiones sociales y económicas de las políticas comerciales nacionales de especies silvestres e identifiquen las medidas para optimizar el carácter beneficioso de esas repercusiones.
- Identifiquen las oportunidades para mejorar el contenido y el funcionamiento de las políticas comerciales de especies silvestres. .

2. Preparación para el examen

Este capítulo brinda sugerencias prácticas sobre los aspectos organizativos del examen de la política, como por ejemplo: Los objetivos del examen, los roles respectivos de las instituciones que en él participan, la identificación y participación de las partes más importantes y los plazos para realizarlo. Estos elementos, por supuesto, podrían adaptarse al contexto nacional correspondiente.

En general, el examen debería ser un proceso participativo y motivado por el país, que garantice que tanto su implementación como los resultados, reflejen las necesidades reales y las oportunidades para reforzar las políticas comerciales de especies silvestres.

2.1 Objetivos del examen

¿Por qué un país podría estar interesado en realizar un examen de las políticas comerciales de especies silvestres? Esta es una pregunta muy importante, ya que cada respuesta ayudará a determinar el alcance específico del examen y los elementos de la política objeto de análisis. Podría ocurrir que mientras un país desea desarrollar o finalizar un bosquejo de política comercial de especies silvestres, otro quiera evaluar y revisar una política comercial de especies silvestres existente. Un tercer país podría querer utilizar un examen de la política como un método de autoevaluación respecto de la eficacia de la aplicación general de la CITES. Es posible también que varios países limítrofes, con un idioma y cultura comunes, o países que compartan especies quieran llevar adelante un examen regional o subregional de las políticas comerciales de especies silvestres para comparar sus respectivas políticas. Como se menciona anteriormente en la sección 1, los países árabes ya organizaron un grupo de trabajo regional sobre los exámenes de las políticas comerciales de especies silvestres.

Cada una de las instituciones interesadas podría tener una agenda y un grupo de objetivos diferentes para este examen. Es importante identificar estas perspectivas, preocupaciones e intereses durante el proceso inicial de determinación de alcances, para poder integrarlos con éxito en el examen. Es importante también que las instituciones interesadas sean claras y manifiesten abiertamente sus objetivos con relación al examen.

Los exámenes pueden ser escuetos o exhaustivos. Es de utilidad definir el alcance del examen en función de una especie o grupo de especies en particular que se comercialicen o sean objeto de algún otro tipo de uso, consumista o no; una cadena de valor específica de recurso de vida silvestre; una región geográfica (o inclusive un ecosistema o área vulnerable específicos); un plazo determinado (considerando las repercusiones a corto, medio y largo plazo) o cualquier otro tipo de preocupación u objetivo específicos.

2.2 Funciones institucionales

Esta sección presenta algunos de los actores que participan en el examen de la política a nivel nacional, así como sus respectivos roles y responsabilidades. Las sugerencias que se detallan a continuación podrán ser adaptadas en función de las situaciones específicas de cada país.

Se recomienda que un ministerio u organismo del gobierno lidere la organización del examen. Si no se tratara del mismo ministerio y organismo que ejerce las funciones de la Autoridad Administrativa de la CITES, debería trabajar en estrecha colaboración con él. El examen podría ser realizado, en primera instancia por una institución u organismo independiente de investigación, designado por el gobierno, especialmente si se trata de una institución con experiencia en el análisis de políticas públicas. El ministerio que lidere el examen, la Autoridad Administrativa de la CITES y la institución de investigación, junto con cualquier otro socio clave que pudiera identificarse, deberían formar un equipo de examen para brindar asesoramiento técnico durante el proceso. Los representantes de más alto nivel de estas instituciones junto con otras instituciones que representen otras disciplinas y sectores podrían conformar un comité de dirección que oriente y supervise el examen. Estas son solo algunas sugerencias para que los países tengan en cuenta, considerando que existen otros esquemas de organización que podrían igualmente aplicarse. Independientemente de la conformación del "equipo de examen" y del "Comité de Dirección", es importante garantizar la objetividad del examen, la absoluta adhesión de los responsables de la formulación de la política y la participación de los socios que tienen acceso a la información existente que sea pertinente para el examen.

A continuación se detallan algunos de los roles y responsabilidades que deberían contemplarse y asignarse a las diferentes instituciones que participarán del examen:

- Orientación general y supervisión del proceso del examen
- Identificación de las partes interesadas y proyecto de participación
- Organización de grupos de trabajo asesores y otras reuniones
- Análisis conjunto de la situación existente con relación a la política comercial de especies silvestres y otras relacionadas
- Identificación del foco del examen y preguntas específicas
- Desarrollo del examen
- Preparación de los documentos más importantes, como el informe del examen.
- Control de calidad de los resultados del examen
- Comunicación de los resultados
- Devolución sobre las conclusiones y recomendaciones
- Obtención de adhesión en el alto nivel con relación al proceso y a los resultados del examen
- Incorporación de los resultados de examen en los procesos futuros de planificación
- Acciones para garantizar el compromiso por parte de los planificadores y los tomadores de decisiones

2.3 Análisis/participación de las partes interesadas

En el contexto de la CITES, existe una cantidad de actores que participan en el desarrollo, financiación, implementación o aplicación de las políticas relacionadas y otras partes interesadas que se benefician, se ven afectadas o afectan las medidas incluidas en una política comercial de especies silvestres. Una amplia participación de las partes interesadas en el examen es crucial para garantizar que la recopilación de la información sobre el contenido y la aplicación de la política comercial de especies silvestres objeto de examen sea lo más completa posible. También se aconseja, a fin de garantizar el éxito del examen, que las sugerencias de mejora para la política sean realistas y que se acepten las respuestas que surjan de esta política. La participación pública es esencial también para asegurarse de que el examen se perciba como legítimo, creíble e independiente.

Como consecuencia, muchas técnicas cualitativas para el análisis de políticas (y para la interpretación de los datos que surgen de estas técnicas cualitativas) se basan en una participación firme y activa de las partes interesadas. Esta participación exige, sin embargo, algún tipo de consideración en términos de quiénes son las personas que participan, cómo y cuando se realizará y cuáles son los resultados que se esperan de ella.

Las partes interesadas se caracterizan porque tienen algo que ganar o perder en relación con la política comercial de especies silvestres, o por tener influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Pueden ser individuos o grupos, por ejemplo: La Administración de la CITES, autoridades científicas y de aplicación, organismos responsables de la administración de los recursos naturales, representantes de gobiernos nacionales, provinciales o locales, asesores y otros comités responsables de la conservación o cuestiones de comercio, recolectores y cazadores, poblaciones autóctonas y comunidades locales, productores, comerciantes, instituciones académicas, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales interesadas en la conservación de las especies silvestres o el bienestar de los animales, etc. No es suficiente incluir individuos y organizaciones que apoyan las políticas comerciales de especies silvestres, si no que se debe dar también participación a los actores que puedan percibirse como opositores al desarrollo y funcionamiento de estas políticas.

Además de identificarlos, se debe también clasificar a las partes interesadas con relación a su influencia y rol en el desarrollo y funcionamiento de la política. Esta clasificación podría basarse en la importancia con relación a un tema específico, que depende de cuatro variables: Los recursos que controlan (económicos, sociales, culturales, simbólicos); su voluntad y capacidad para movilizar estos recursos; la movilización eficaz de los recursos en un tema específico y la interacción estratégica con otros actores. Las partes interesadas pueden dividirse también en tres categorías: Estratégicas, importantes y secundarias, en función del grado de influencia en la formulación y funcionamiento de la política.

En el Anexo 1 del Marco se detalla una opción para identificar y organizar las partes interesadas. También puede ser de utilidad el uso de una matriz, como la que se incluye a continuación, para presentar las diferentes partes interesadas.

Actor	Actor 1	Actor 2	Actor n
¿Quién? ¿Cómo comunicarse?			
¿Situación? Oficial, asociación, privado...			
Recursos controlados (económicos, culturales, relacionales, simbólicos) ¿Influencia general?			
¿Percepción sobre el tema?			
¿Modos de acción con relación al tema? ¿Función en el proceso de la política? ¿Repercusión sobre el tema?			
¿Red?			
Otros			

Para lograr la participación de estos actores, pueden organizarse uno o más grupos de trabajo nacionales o cualquier otro mecanismo consultivo. Esto deberían permitirles articular sus opiniones e intereses específicos, explicar cómo actúan e interactúan, contribuir a las diferentes etapas del examen (es decir, descripción del contenido y funcionamiento de la política, identificación de las repercusiones, análisis general y recomendaciones) y ofrecer sus opiniones generales al Comité de Dirección o al equipo del examen. Estos grupos de trabajo deben ser interactivos por naturaleza y se debe alentar a las partes interesadas a compartir abiertamente sus necesidades y expectativas así como también las limitaciones a las que se enfrentan.

2.4 Plazos

Una vez identificados los objetivos del examen, los roles institucionales y las partes interesadas más significativas, se deberá concentrar la atención en cómo organizar mejor el trabajo que debe realizarse. En general, los exámenes de las políticas propuestos en este Marco pueden realizarse en cualquier momento que el país o el grupo de países considere útil. Un examen de la política podría ser valioso antes de la implementación de una reforma sugerida o acordada (*ex ante*), durante (*concurrente*) o *a posteriori* (*ex post*) de la experiencia del funcionamiento de la política. Los exámenes podrían también extenderse más allá de estos periodos o podrían, incluso formar parte de un proceso continuo. Por ejemplo, los resultados de un examen *ex post* específico podrían utilizarse como punto de partida para un examen *ex ante* futuro.

En general, los plazos necesarios para llevar a cabo este tipo de exámenes depende de diferentes factores, como por ejemplo:

- Conocimiento previo sobre la dinámica y las políticas comerciales de especies silvestres
- Disponibilidad de fechas
- Grado de prioridad del examen para los actores relevantes
- Recursos disponibles
- Alcance del examen (política en general o únicamente medidas específicas)
- Variedad de las respuestas a las políticas sugeridas y analizadas.

3. Proceso de examen

Esta sección del Marco trata de los aspectos más sustanciales del examen. Se divide en cuatro partes: Una descripción del contexto de formulación de la política, su contenido, el funcionamiento de esta y un análisis general (sus repercusiones, pertinencia, coherencia y eficacia). El examen deberá arrojar como resultado una descripción de la política comercial de especies silvestres y de las prácticas existentes con relación a esta y deberá permitir un análisis de la política y su funcionamiento.

Nota metodológica

Una lista que incluya las fuentes al final de cada sección (entre ellas, las citas exactas de los documentos utilizados para el examen y dónde encontrarlos) constituiría una herramienta de mucho valor para investigar sobre la política comercial de especies silvestres.

3.1 Contexto para la formulación de la política

El contexto en el que se desarrolla y aplica una política comercial de especies silvestres considera la situación nacional y la naturaleza del comercio de especies silvestres en general. Es importante determinar las características principales del comercio de especies silvestres y la dinámica del país (naturaleza, volumen y tipos de comercio, además de los patrones de consumo y las especies y regiones involucradas). El perfil del país que se mencionó en esta sección no debe necesariamente ser extremadamente abarcativo y podría limitarse a unas pocas páginas. Se deberá enfatizar en la identificación de las características de la situación social, económica y ambiental del país, en tanto que pertinente para el comercio de especies silvestres.

Objetivo: Obtener una visión general del contexto en el que se desarrolla una política comercial de especies silvestres (situación nacional, sector del comercio de especies silvestres).

Preguntas clave: ¿Cuáles son las condiciones generales en virtud de las que se ha formulado y funciona la política? ¿Cuáles son las especies presentes en el territorio y cuáles las que se comercializan?

Las características relevantes con relación al medio ambiente incluyen:

- Ecosistemas y ecorregiones, y características generales del medio ambiente.
- El tipo y la abundancia de especies silvestres de flora y fauna
- El porcentaje de áreas protegidas en comparación con el área total.
- Áreas protegidas o especies que se comparten actualmente con los países limítrofes.

Las características sociales relevantes incluyen:

- El tamaño total de la población y sus características generales (porcentaje de población rural en comparación con urbana, porcentaje de actividades por sector económico, nivel de desempleo, porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza, etc.).
- La interacción entre las especies silvestres y las actividades típicas generadoras de ingresos (comunidades locales y autóctonas) y los valores culturales relacionados.

Las características políticas relevantes incluyen:

- Organización del gobierno, de la administración de la CITES, autoridades científicas y de aplicación y otros organismos relevantes.
- Divisiones políticas, grado de descentralización y competencias relativas.

Las características económicas relevantes incluyen:

- Áreas principales de la actividad económica que se relaciona con las especies silvestres (incluidas la pesca y la madera).
- Productos principales de exportación y relaciones comerciales.
- Relación entre las exportaciones de material prima y la de productos con valor agregado.

3.1.1 Cadenas y elementos clave del comercio de especies silvestres

La CITES trata principalmente de la regulación de las “cadenas comerciales” interrelacionadas que generan repercusiones en la situación de las especies silvestres. Se utilizan también los términos “cadena de valor”, “cadena de recursos” o “cadena producción-consumo”. Una cadena comercial abarca el amplio rango de actores y actividades relacionados con la administración, la producción y el marketing de un producto derivado de una especie silvestre. También hace referencia a las relaciones establecidas entre los actores que participan directa o indirectamente en cada etapa de la cadena (es decir, productores, procesadores, distribuidores, comerciantes, e instituciones de regulación y apoyo). Una ventaja importante de la descripción de las cadenas es que colabora a comprender no solamente los acuerdos institucionales formales sino también las relaciones informales entre varios actores.

La estructura de las cadenas comerciales de especies silvestres tiene en general una forma piramidal, con algunos actores que controlan las exportaciones y un rango de comerciantes intermediarios que los conectan con una base mucho mayor de productores y recolectores que trabajan la tierra, donde se realiza la recolección. Es necesario describir el flujo de “tangibles” (como los recursos y el dinero) en la cadena, pero también los flujos de los intangibles como la información, el conocimiento y las influencias. Existen documentos, resultado de investigaciones, que evidencian de qué manera los productores locales muy pocas veces conocen los diferentes valores que se atribuyen a un producto en los diferentes niveles de la cadena. Además, en las cadenas comerciales de especies silvestres generalmente participan diversas formas de coerción y control, lo que afecta los costos y los beneficios.

Las empresas que comercializan especies silvestres son en general pequeñas o medianas. Muchas forman parte de la economía informal, por lo que funcionan como miembros de “asociaciones industriales” y estas asociaciones son el núcleo de muchas de las iniciativas exitosas en el marco de la CITES, como el uso sostenible de los cocodrilos². Existen varios ejemplos de industrias y mercados maduros con relación a los productos y servicios que derivan de fauna y flora silvestre (como insumos alimenticios, el cuidado de la salud, la moda, el coleccionismo, el ecoturismo, las mascotas, la caza deportiva, las medicinas tradicionales, la pesca, la acuicultura, las artesanías y una variedad de otro uso de especies). Otras industrias surgen a gran velocidad, ofreciendo oportunidades para generar fuentes alternativas de ingresos y procesos de producción basados en el uso sostenible de las especies incluidas en la CITES. Para aprovechar estas oportunidades, mediante la implementación de incentivos a medida, es necesario comprender de manera diferente las repercusiones de la normativa en la economía.

Es imprescindible conocer con más detalle los motores sociales y económicos que alientan o influyen en el comercio a fin de formular y aplicar políticas comerciales eficaces para las especies silvestres.

Algunas preguntas que deben considerarse son las siguientes:

- ¿Qué tipos de oferta y demanda caracterizan al sector del comercio de especies silvestres, considerando el comercio legal y el ilegal?
- ¿Cuáles son los principales factores o dinámicas y generadores de cambios (directos o indirectos) que afectan al comercio de especies silvestres?
- ¿Cuál es la importancia del comercio de especies silvestres en comparación con otros motores positivos o negativos que afectan el uso sostenible de estas especies?
- ¿Cuáles son las carencias principales de información con relación a la naturaleza, la dinámica y los motores del comercio de especies silvestres?

² En países en desarrollo, muchas de estas empresas enfrentan grandes desafíos para acceder a los mercados internacionales. Los estándares de calidad y seguridad se incrementan constantemente y las empresas pequeñas y medianas en países en desarrollo no cuentan con la infraestructura, las habilidades de gestión y a información sobre las estructuras de los mercados que necesitan.

3.2 Contenido de la política

En esta sección, se aborda el contenido de la política comercial de especies silvestres y de las políticas relacionadas. La finalidad de este paso es ofrecer un panorama respecto de la política comercial de especies silvestres que existe en un país. La descripción o el perfil de la política colaboran para clarificar la naturaleza y el alcance de las cuestiones relacionadas con la política comercial de especies silvestres que generó el examen.

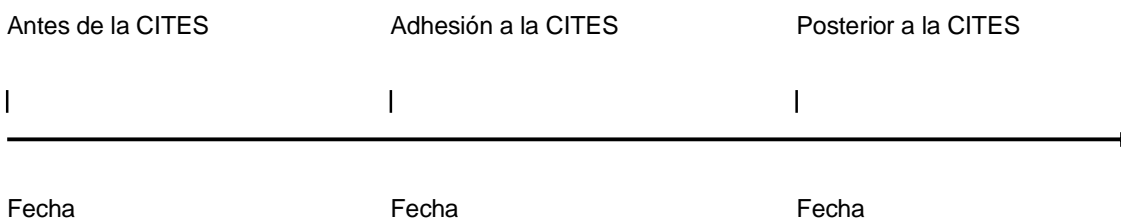
Objetivo: Identificar el contenido de la política comercial de especies silvestres, sus metas, evolución e instrumentos asociados.

Preguntas clave: ¿Existe una política comercial de especies silvestres unificada como tal? En caso afirmativo, ¿se articula específicamente? ¿Cuáles son los problemas o las cuestiones abordadas? ¿Cómo se conforma la política? ¿Cuál es su estructura?

A diferencia del proceso de identificación de las repercusiones de la política, que se abordará más adelante, la descripción de la política es un trabajo de escritorio que se basa en las fuentes existentes. Entre estas fuentes se encuentran las políticas escritas, actuales y anteriores (lo que incluye las disposiciones legislativas, las estrategias, los planes de acción), los programas y los documentos para el funcionamiento, además de la información proveniente de los sistemas actuales de control, los exámenes disponibles, las evaluaciones y los análisis académicos. El proceso de descripción intenta identificar y explicar el contenido, la estructura y las características de la política.

Este aspecto del examen brindará información sobre: Los objetivos y principios de la política, su evolución, los tipos de instrumentos de la política sobre los que se articula (por ejemplo, jurídico, voluntario, promocional) y su relación con otras políticas más abarcativas. Principalmente, conlleva un proceso de pensamiento lógico que realiza el siguiente recorrido: ¿La política autoriza o prohíbe el uso y el comercio nacional/internacional de los recursos de la fauna y flora silvestre en general? Si lo autoriza, ¿este uso/comercialización es consumista (es decir caza o recolección) o no consumista (es decir, ecoturismo) en naturaleza? Si autoriza el uso consumista, ¿significa que los especímenes pueden ser obtenidos o recolectados de la vida silvestre o se los obtiene mediante instalaciones de producción (es decir cría en cautividad o instalaciones de reproducción artificial)? ¿Alguna de estas políticas se relaciona únicamente con especies determinadas y no con otras? ¿Se relacionan únicamente con determinados individuos/empresas (es decir, autorizados, certificados o registrados) y no con otros? En caso de que el uso/comercialización sea autorizado, ¿debe cumplir condiciones y procedimientos adicionales a los que exige la CITES?

La cronología del desarrollo de la política comercial de las especies silvestres, si se muestra en una línea de tiempo como la que aparece a continuación, puede dar una noción más útil de cómo ha evolucionado.



3.2.1 Metas y principios

Las metas de la política en general hacen referencia a los objetivos establecidos en los documentos de la política. Estas metas en una política comercial de especies silvestres pueden variar de país a país. Algunos países han manifestado que su política consiste en recolectar y utilizar los recursos de especies salvajes para garantizar la conservación y reducir la pobreza. Otros países han expresado una preferencia por los usos no consumistas de los recursos de las especies silvestres. Algunos países han prohibido el comercio de la fauna y flora adquiridas en medios silvestres pero permiten el comercio de especímenes criados en

cautividad o reproducidos artificialmente. Existen algunos países que protegen con mayor intensidad a las especies domésticas por sobre las exóticas.

Los principios de la política son normas o nociones amplias, que definen y guían su aplicación. Algunos ejemplos típicos de principios que se encuentran en las políticas comerciales de especies silvestres son: La adquisición legal, el no perjuicio, el uso sostenible, pagos del usuario, la reinversión en conservación de las utilidades del comercio legal o las multas ante el comercio ilegal y el enfoque preventivo.

3.2.2 Instrumentos

Los instrumentos y las medidas de la política son medios utilizados para alcanzar las metas que esta propone y toman diferentes formas. Este Marco agrupa los instrumentos en dos categorías principales: Los instrumentos reglamentarios y los instrumentos no reglamentarios.

Entre los instrumentos reglamentarios de las políticas se encuentran: Los documentos escritos y formales de las políticas, las estrategias nacionales, los planes y programas de acción, las constituciones, los tratados, las leyes y reglamentaciones y los decretos, directivas o procedimientos administrativos. Estos instrumentos podrían tener como fin la articulación de la política comercial de especies silvestres en su totalidad o incluir uno o más elementos de la política. En este último caso, la política solo puede apreciarse en su totalidad cuando los elementos pertinentes sean identificados y reunidos. La mayoría de los instrumentos reglamentarios reflejan un enfoque de comando y control respecto del comercio de especies silvestres, que incluye controles en las recolecciones silvestres, el registro y control de los sistemas de producción, los esquemas de documentación de la CITES y el uso de contravenciones y multas para desalentar la falta de cumplimiento. Las medidas de incentivación constituyen algunos de los instrumentos de política reglamentarios (como las estrategias de acceso al mercado, las estructuras de precios, los esquemas fiscales y de subsidios, los derechos de propiedad, los mecanismos para compartir y reinvertir los beneficios en la conservación).

Las medidas económicas de incentivación en general se consideran más flexibles que las de comando y control. Entre los ejemplos de medidas regulatorias de incentivación se encuentran:

1. Los derechos de propiedad (es decir, derechos de posesión, usufructo de conservación, derechos del usuario sobre especies particulares, derechos de propiedad comunal, sistemas de cupos de comercialización, reservas privadas, licencias de caza y concesiones).
2. Esquemas de certificación legal
3. Instrumentos fiscales (por ejemplo, cargos al usuario, pagos por servicios, exenciones o deducciones impositivas, prácticas fiscales diferenciadas).
4. Sistemas de multas (multas, bonos y depósitos de desempeño medioambiental).

Entre los instrumentos no reglamentarios de las políticas se encuentran: Esquemas de certificación voluntaria, asistencia financiera (para alentar la producción sostenible, como la cría en cautividad/cría en granjas artificiales/reproducción artificial y la investigación y desarrollo) y los programas de promoción orientados a las importaciones/exportaciones. También incluyen instrumentos de educación y generación de conciencia, como por ejemplo: Folletos, pósters, videos, boletines de prensa y otros materiales, planes de estudio, materiales escolares, material de capacitación, material de referencia y de orientación.

Podría ser de utilidad resumir la información sobre los instrumentos de la política en una matriz. Esta matriz podría permitir la visualización de la política en general y explorar las superposiciones e inconsistencias entre los diferentes instrumentos en términos de metas, objetivos específicos, público objetivo y responsabilidades de aplicación.

Instrumento de la política	Metas	Objetivos específicos	Público objetivo	Responsabilidad de aplicación
1.				
2.				
N				

3.2.3 Políticas más abarcativas

Debido a que la diferenciación entre las políticas comerciales de especies silvestres y otros tipos de políticas es cada vez más difícil, los elementos de la política podrían aparecer en diferentes tipos de instrumentos. En la práctica, desarrollar o revisar medidas de incentivación podría significar reformar otras políticas.

Los instrumentos reglamentarios y no reglamentarios en los siguientes sectores podrían ser relevantes para una política comercial de especies silvestres: Políticas macroeconómicas, políticas de servicios medioambientales, estrategias de conservación y biodiversidad (entre ellas las Estrategias Nacionales de Biodiversidad y los Planes de Acción o ENBPA), regímenes de control de pesca y explotación de bosques, políticas agrícolas, control fitosanitario y del ganado, bienestar de los animales, desarrollo social y económico, desarrollo sostenible, descentralización, estrategias de reducción de la pobreza, ajuste estructural, crecimiento con equidad, comercio, tierra (asignación, uso y ocupación), transporte y aduanas. Los desarrollos de políticas regionales e internacionales que están directamente relacionados y afectan al comercio deberían tomarse en consideración en el examen.

Uno de los desafíos principales en el tratamiento de la regulación comercial nacional de especies silvestres es que se aplica generalmente a un nivel técnico u operativo y, en consecuencia, las cuestiones se abordan en forma individual más que en forma holística.

Por ejemplo, los funcionarios nacionales con frecuencia abordan preguntas específicas y técnicas que surgen del “fondo” de la cadena de la política (por ejemplo, qué se debería hacer respecto de la reglamentación de cupos o qué se debería hacer respecto de las medidas de aplicación), cuando no existe necesariamente una dirección muy marcada en dirección a la “cima” (es decir, el origen de la regulación o la política subyacente). Esto significa que habitualmente no queda muy claro dónde o cómo encajan las políticas de especies silvestres en las políticas más amplias de los gobiernos, la política económica, medioambiental, etc. La falta de una visión general desde la cima, en general, conduce a una falta de dirección y a la incoherencia entre las diferentes políticas de gobierno. Los gobiernos deben encontrar o establecer el denominador común que vincule las políticas comerciales de especies silvestres con otras políticas, al más alto nivel posible. También deben alentar la coherencia entre los diversos organismos de gobierno con relación al manejo de las cuestiones o preguntas relacionadas con el comercio de especies silvestres.

3.3 Funcionamiento de la política

El término “funcionamiento de la política” se refiere al proceso y las prácticas mediante las que entra en efecto una política. Una descripción del funcionamiento de la política se refiere, en general, a los recursos y actividades disponibles para ejecutar los instrumentos de la política. Asignaciones financieras, instituciones, personal, equipos y sistemas técnicos y científicos, mecanismos de coordinación, mecanismos de control, etc.

Objetivo: Describir el funcionamiento de la política comercial de especies silvestres (actores, recursos, mecanismos y práctica real).

Preguntas clave: ¿Qué recursos y mecanismos están disponibles y se movilizan para poner esta política en funcionamiento? ¿Cómo se comportan los actores con relación al comercio de especies silvestres (recolección, comercialización, control y aplicación de las medidas de la política)? ¿Cuáles son los roles y prácticas reales (en oposición a los roles formales)? ¿Cuáles son las experiencias y percepciones de los actores?

Los países tienen éxito en la creación de las políticas pero se enfrentan a importantes desafíos cuando tienen que hacerlas funcionar, porque para eso, se necesitan recursos. En el contexto de la CITES, las actividades de funcionamiento en general incluyen: Sanción e implementación de la legislación adecuada, registro de las instalaciones de producción y comerciantes, emisión y aceptación de permisos o certificados, gestión de la información, preparación y envío de informes, investigación científica, conciencia y creación de capacidad, uso de los incentivos sociales y económicos para alentar el cumplimiento y la detección y penalización de los incumplimientos.

Al igual que en el proceso de describir el contenido de la política, la descripción de su funcionamiento podría también llevarse a cabo como un trabajo de escritorio, basándose en las fuentes de información existentes. En los casos en los que la información no estuviera disponible a través de la documentación, se entrevistará a las partes interesadas que sean necesarias o se les pedirá que completen un cuestionario.

Este aspecto del examen puede requerir la recopilación de información mediante el trabajo de campo, entrevistas u observación directa. Entre las preguntas específicas que podrían responderse se encuentran:

- ¿Cuáles son las instituciones responsables de la aplicación de qué elemento en el marco de la política comercial de especies silvestres?
- ¿Cómo están conformadas estas instituciones (cuántas personas, sectores, especialidades, organigrama, etc.)?
- ¿Cuáles son los recursos a disposición para que lleven a cabo sus tareas (financieros, humanos, materiales, técnicos, etc.)?
- ¿Cuáles son las interrelaciones entre las instituciones? ¿Existen mecanismos institucionalizados de coordinación/consulta?
- ¿Existe la terciarización de las responsabilidades y funciones con relación al comercio de especies silvestres?
- ¿Participan asesores, socios nacionales o internacionales (por ejemplo, organismos de gobierno u organizaciones no gubernamentales)?
- ¿Cuáles son los mecanismos y las prácticas mediante las que se pondrá en funcionamiento la política?

Podría ser de utilidad sintetizar la información institucional en una matriz. Esta matriz debería mostrar la división de las responsabilidades entre las diferentes instituciones y colaborar para que los examinadores exploren las superposiciones o carencias entre las distintas prácticas y mecanismos, para el funcionamiento de la política.

Institución	Responsabilidad de aplicación	Recursos financieros y técnicos	Personal	Mecanismos o prácticas para el funcionamiento de la política	Coordinación con...
1.					
2.					
N					

3.3.1 Instituciones y actores competentes

Se deben identificar con claridad las instituciones y los actores competentes así como sus responsabilidades respectivas. En la aplicación de la política comercial de especies silvestres participan un cierto número de instituciones gubernamentales, cada una con sus respectivas funciones y responsabilidades. A nivel nacional, las funciones de administración y gestión son generalmente conferidas a la Autoridad Administrativa de la CITES, responsable de la emisión y aceptación de documentos de la Convención, asignación de cupos, coordinación de la aplicación nacional de la Convención, comunicaciones con otros países y presentación de informes ante la Secretaría de la CITES.

La Autoridad Administrativa de la CITES contribuye en forma decisiva con la formulación de la política comercial de especies silvestres y vela por su observancia. Además, puede haber otras Autoridades Administrativas responsables de la expedición de permisos a nivel nacional o subnacional o en ciertas áreas del sector (por ejemplo, animales terrestres, plantas o peces).

Se asignan funciones técnicas y científicas a una o más Autoridades Científicas independientes. Estas serán responsables, *inter alia*, de controlar la situación de las poblaciones y exportaciones de las especies autóctonas incluidas en la Convención y de brindar asesoramiento con respecto a la definición de un cupo y la concesión de permisos. De esta manera, se garantiza que el comercio no sea perjudicial para la supervivencia de las especies en cuestión.

Las funciones relacionadas con el cumplimiento de las políticas de la Convención son a menudo desempeñadas o controladas por la Autoridad Administrativa de la CITES, con la asistencia de diferentes autoridades de cumplimiento a las que se les haya conferido una facultad específica para hacer cumplir la ley (por ejemplo, funcionarios relacionados con especies silvestres, silvicultura o pesca) o bien una facultad general (por ejemplo, la policía, la Aduana, el poder judicial, militar). Debido a la magnitud internacional del comercio de especies silvestres, las aduanas desempeñan un papel fundamental; sin embargo, es necesario contar con otros organismos, sobre todo para hacer frente a la posesión ilegal y los mercados nacionales respectivos.

Otros organismos gubernamentales a nivel nacional, responsables de la gestión de recursos naturales, medio ambiente, agricultura, comercio, desarrollo y otros sectores también participan de las políticas relacionadas con el comercio de especies silvestres. Además de las instituciones a nivel nacional, también existen instituciones subnacionales responsables de la aplicación de la política comercial de especies silvestres (a nivel local, regional, provincial y estatal).

Los siguientes actores también pueden participar en la elaboración y aplicación de las políticas comerciales de especies silvestres: comunidades locales y autóctonas, productores y comerciantes individuales y asociaciones relacionadas, instituciones de investigación y académicas y actores internacionales (por ejemplo, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales o del sector privado, comunidad de donantes y redes o asociaciones más flexibles).

3.3.2 Medios y recursos

Los recursos disponibles para un actor organizacional en particular determinan su capacidad para garantizar o afectar la aplicación de una política determinada. Por ello, es importante conocer los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles a fin de comprender la extensión del alcance de la política que se está aplicando. En términos generales, las instituciones y organizaciones que cuentan con más recursos, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, tienen mayor peso e influencia política. Gracias a este factor, es probable que cuenten con más recursos.

En general, los recursos asignados para el funcionamiento de las políticas comerciales de especies silvestres a menudo son mínimos e insuficientes. No obstante, los países deben buscar soluciones innovadoras para hacer frente a esta situación en lugar de permanecer inactivos como resultado de las frustraciones ocasionadas por la insuficiencia de fondos y de personal.

Más allá de la identificación de los actores individuales que ponen en marcha una política, es útil tener en cuenta sus conocimientos, habilidades y experiencia. La naturaleza y el alcance de la capacidad humana de un país puede no ser reconocida o bien utilizada, y los países deberían arbitrar todos los medios para catalogar, utilizar y coordinar la capacidad ya existente de manera más eficaz. Es importante también tener en cuenta el programa y el presupuesto en virtud del cual los individuos trabajan, la disponibilidad y el uso de los sistemas de gestión de la información u otros equipos técnicos y de soporte necesarios y respaldar las oportunidades de formación y educación.

3.3.3 Mecanismos de aplicación

Una organización o un sistema nacional pueden utilizar diferentes mecanismos estándares de aplicación de políticas. Estos incluyen la preparación de registros, presentación de informes, reuniones, realización de consultas, coordinación, control de cumplimiento, ejecución y formación o educación.

La presentación de informes frecuentes (informes anuales, bienales y o especiales requeridos por la Convención, o informes sobre la aplicación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica: 2011-2020 y sus objetivos de Aichi, o los Objetivos de Desarrollo del Milenio (o futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible), o los informes sobre el "Estado del Medio Ambiente", el comportamiento ambiental y las auditorías gubernamentales ofrecen a los actores gubernamentales la oportunidad de revisar y mostrar hasta qué punto la política comercial de especies silvestres está alcanzando sus objetivos. Estos informes también pueden ser utilizados para identificar necesidades o problemas operativos. En determinadas ocasiones, algunos gobiernos evalúan la eficacia de ciertos instrumentos de la política (por ejemplo, la legislación) en lugar de la política en sí. Los otros actores pueden proporcionar métodos adicionales para reflejar su aporte al logro de los objetivos de la política o señalar deficiencias en su aplicación (por ejemplo, folletos, boletines o informes especiales para sus seguidores).

Las reuniones frecuentes de las autoridades gubernamentales pertinentes (con la posible participación de las partes interesadas) permiten evaluar el cumplimiento de los objetivos de la política comercial de especies silvestres e identificar aspectos específicos relacionados con el funcionamiento de política en sí, que parecen estar funcionando de manera adecuada. Asimismo, estas reuniones también permiten a las autoridades determinar si se están cumpliendo o no los objetivos de las políticas y pueden dar lugar a adaptaciones de los instrumentos, procesos y procedimientos de las políticas pertinentes.

El funcionamiento de la política también depende de los procesos de consulta utilizados dentro de las instituciones pertinentes (por ejemplo, la participación de las diferentes unidades o divisiones o partes interesadas) y de los mecanismos u organismos de coordinación y cooperación (por ejemplo, reuniones periódicas o una comisión interministerial) utilizados entre dichas instituciones. Esta coordinación resulta especialmente importante para evitar la duplicación de esfuerzos, los conflictos o la inacción, que pudieran derivarse de la responsabilidad compartida en el funcionamiento de la política.

A fin de garantizar el funcionamiento eficaz de una política comercial de especies silvestres y de sus instrumentos asociados - en particular los jurídicamente vinculantes - es necesario contar con un esquema de cumplimiento y observancia que aborde las debilidades, deficiencias o violaciones a dicha política. Este sistema puede ser utilizado para promover mayores y mejores esfuerzos de aplicación por parte de los actores interesados (comerciantes, por ejemplo) a través de campañas de toma de conciencia y educación. El control del cumplimiento en las distintas etapas de la cadena de productos (por ejemplo, recolección, producción, comercialización, transporte), permite determinar si todas las partes involucradas están efectivamente cumpliendo con la política. Este proceso generalmente implica algún tipo de preparación de registros, presentación de informes y controles aleatorios (por ejemplo, de las instalaciones de producción y mercados). Los problemas operativos detectados a través del control de cumplimiento (acciones u omisiones) podrían abordarse mediante procedimientos de ejecución administrativos, civiles o penales. Los resultados de estos procedimientos (y otros elementos constitutivos del esquema de cumplimiento y ejecución) pueden resultar útiles para identificar aspectos de la política o de su funcionamiento que necesiten ser analizados a fin de aumentar su eficacia.

3.3.4 Práctica

La explicación de los instrumentos de una política y de sus contenidos, así como los medios formales a través de los cuales se los implementa, no resulta suficiente para ofrecer una visión completa y precisa de una política. Solo mediante una explicación de las prácticas existentes y relacionadas se puede lograr un conocimiento profundo de la política comercial de especies silvestres. La descripción de la práctica también facilita la identificación de las repercusiones de las políticas y el análisis de su eficacia.

Ni las políticas comerciales de especies silvestres ni los organismos gubernamentales encargados de aplicarlas o controlarlas operan unilateralmente. El desarrollo y el funcionamiento de una política comercial de especies silvestres se ven influenciados por las actividades diarias de las diversas partes interesadas, como los recolectores, productores, transportistas, exportadores, comercializadores, consumidores, investigadores, organizaciones no gubernamentales o el público en general. Por ello, las políticas pueden no tener las repercusiones deseadas debido a cierta acción (o inacción) por parte de los organismos gubernamentales u otras partes interesadas.

Más allá de identificar a los actores encargados de poner en marcha una política, es útil describir el tipo de trabajo que realizan y cómo lo hacen. Para los administradores del gobierno, podría comprender: procedimientos reglamentarios estándar; criterio y puntualidad para la toma de decisiones; actividades específicas emprendidas; gestiones de fomento de capacidad; control frecuente de la aplicación de políticas; recepción de respaldo político o falta de este; coordinación con terceros, cuestiones éticas, etc. Para otros actores, podría comprender una descripción de sus intereses, comunicaciones orales o escritas y actividades específicas que afectan las políticas de especies silvestres, como la recolección y el comercio de especies o la presión a autoridades gubernamentales.

El tipo y el grado de interés que un actor en particular otorga al funcionamiento práctico de la política comercial de especies silvestres pueden variar. En general se espera que los actores del gobierno actúen de conformidad con las normas aplicables y en nombre del interés público y que equilibren los diversos intereses sociales en conflicto. Otros actores suelen actuar de acuerdo con sus intereses especiales, su percepción de las normas aplicables y valores informales.

Un análisis de la práctica puede suponer el examen de las interacciones y de los resultados dentro de 'arenas' formales o informales o derivados de estas, donde los actores debaten y negocian cuestiones, toman

decisiones y llegan a acuerdos (consultas, reuniones, talleres, etc.). También podría incluir el examen del proceso interactivo que atraviesa un problema durante un período de tiempo. Por último, se podría tratar de identificar las reglas formales e informales en virtud de las cuales operan los diferentes operadores. Todas estas herramientas permiten a los revisores obtener un panorama más claro de lo que está realmente sucediendo con respecto al funcionamiento de una política, a diferencia de lo que se espera que ocurra.

Nota metodológica

1. El equipo de investigación contribuye en forma decisiva en este estudio. Es altamente recomendable incluir a un investigador formado en ciencias sociales y en especial en métodos cualitativos (véase el anexo 2 para obtener información sobre herramientas de recopilación de datos). Las decisiones tomadas por el equipo con respecto a las cuestiones planteadas, así como la capacidad para llevar a cabo un sondeo independiente determinarán la calidad de los resultados.
2. Puede resultar útil analizar rápidamente los aspectos generales y realizar un debate durante un taller (objetivo: identificar algunas cuestiones centrales, partes interesadas estratégicas, cadenas de productos, etc.), seguido por entrevistas sistemáticas exhaustivas y trabajo de campo.
3. Una herramienta fundamental de toda investigación cualitativa es la "triangulación" de la información, que consiste en obtener la confirmación de un hecho o información de diferentes fuentes.

3.4 Análisis general de la política

A partir de la descripción del contexto de la política, su contenido y funcionamiento, debería ser posible llevar a cabo un análisis global de la política y proporcionar resultados y conclusiones en cuanto su eficacia. Este análisis debe resumir los resultados de los estudios teóricos (así como de otras recopilaciones de datos) realizados en virtud de los puntos 3.1, 3.2 y 3.3, identificar los posibles impactos ambientales y repercusiones sociales y económicas de la política y formular conclusiones clave en lo que respecta a su pertinencia, coherencia y eficacia. El resumen, la identificación de repercusiones y los resultados relacionados, constituirán la base de las conclusiones sobre si la política comercial de especies silvestres actual está funcionando bien y por qué. También se deberán identificar factores externos que podrían estar afectando la eficacia de la política. Los aspectos de la política o de su aplicación que necesiten ser mejorados deberán estar claramente especificados. Esto determinará las acciones de seguimiento (por ejemplo, proceso de reforma de la política), previstos en el siguiente apartado. Las conclusiones del análisis deben ser independientes y objetivas y deberá ser posible asociarlas con resultados anteriores del examen. En esta etapa, podría resultar útil reunir una amplia gama de partes interesadas para analizar la política desde tantas perspectivas como sea posible.

Los países pueden utilizar esta etapa del examen para atender y dar respuesta a otras preguntas planteadas por las partes interesadas con respecto a los resultados generales de la política. Estas preguntas pueden referirse a los factores positivos y negativos que afectan la eficacia de la política o los retos que esta debe afrontar.

Objetivo: Identificar los efectos observables de la política sobre la conducta de los actores y las variables ambientales, sociales y económicas. Lograr una mayor comprensión de las causas y efectos que caracterizan el comercio de especies silvestres. Identificar los requerimientos y limitaciones potenciales inherentes a cualquier cambio en la política.

Preguntas clave: ¿La aplicación de la política ha cambiado las prácticas de los actores? ¿De qué modo? ¿Cuáles son las repercusiones de estos cambios sobre las especies, los medios de subsistencia y otras variables? ¿Hasta qué punto las medidas de la política tienen impactos ambientales, y repercusiones sociales y económicas positivos o negativos? ¿En qué medida los objetivos y principios de la política comercial de especies silvestres reflejan las condiciones particulares, presiones e impulsores del comercio de especies silvestres en el país? ¿Hasta qué punto son las medidas de la política comercial de especies silvestres coherentes entre sí, con los objetivos generales, con los principios de la política de comercio de vida silvestre y con otras políticas? ¿Hasta qué punto las medidas de la política logran los objetivos que se pretenden alcanzar?

3.4.1 Repercusiones de la política

El objetivo de esta sección es identificar las repercusiones observables que una política comercial de especies silvestres puede haber tenido a dos niveles: (1) el cambio en el comportamiento de los distintos actores como resultado de la política, y (2) variables ambientales y sociales y económicas que se modificaron como resultado de los cambios de comportamiento de los actores. Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y la dificultad para aislar las repercusiones, es probable que la identificación de estos revele indicios o tendencias y construya percepciones pero no permita sacar conclusiones concretas. Los países piloto que participan del Proyecto de Exámenes de Políticas de la CITES consideran que este aspecto del examen de la política es particularmente desafiante, por lo tanto, se deberá estudiar detenidamente la manera de simplificar o adaptar las pautas proporcionadas a continuación. El Anexo 3 del Marco contiene una matriz de posibles impactos ambientales y repercusiones sociales y económicas, positivos y negativos, dentro de ciertos parámetros, así como las posibles medidas de mitigación.

Recopilación de datos

La identificación de los cambios de comportamiento y de los impactos ambientales y repercusiones sociales y económicas de la política deberá basarse en datos existentes, conocimiento disponible, debates entre las partes interesadas, estudios de campo, anteriores o nuevos y otros procesos de recopilación de datos. El Anexo 2 del Marco contiene información adicional sobre las metodologías y herramientas de recopilación de datos.

En primer lugar, los datos necesarios para identificar las repercusiones se pueden obtener aunando los conocimientos y la experiencia de las Autoridades Administrativa y Científica de la CITES. Estas prácticas pueden ser enriquecidas: a) con la participación de expertos en especies externos (departamentos universitarios, institutos de investigación o científicos especializados, asociaciones o redes de científicos, organismos nacionales o internacionales especializados, especialistas en ciencias naturales y sociales y biólogos de campo o investigadores sociales), b) mediante la realización de exámenes teóricos del conocimiento tradicional e investigación científica existente (literatura inédita o publicada, revistas científicas, Internet, bases de datos sobre especies y comerciales de la CITES), sondeos de población y distribución así como extrapolaciones afines, planes de gestión, cupos de exportación y c) mediante la utilización de los resultados de consultas con las partes interesadas. La CITES ha creado dos mecanismos para evaluar la repercusión de una decisión comercial sobre la supervivencia de las especies, que deberán servir como pilares importantes para este ejercicio: los dictámenes de que una medida no tendrá efectos perjudiciales y el Examen del Comercio Significativo. A fin de evaluar las repercusiones sociales y económicas, es crucial tener conocimiento de las organizaciones rurales pobres, las cooperativas y comisiones a nivel comunitario, los representantes de las poblaciones autóctonas así como actores del sector privado, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y entidades gubernamentales o intergubernamentales. Las herramientas futuras de la CITES de utilidad para identificar las repercusiones sociales y económicas son el conjunto de herramientas para la evaluación rápida de las repercusiones positivas y negativas inherentes a la aplicación de las resoluciones de la Convención en relación con la subsistencia de las poblaciones pobres, y las directrices voluntarias asociadas para hacer frente a las repercusiones negativas. El equipo de examen debe determinar la disponibilidad de los datos básicos de referencia y si es posible recopilar datos adicionales con los recursos financieros y humanos provistos.

Cambios en el comportamiento

Una política comercial de especies silvestres alineada con la Convención, por lo general, prohíbe el intercambio comercial internacional de animales y plantas silvestres en peligro de extinción y autoriza el intercambio comercial internacional de aquellos que no lo estén, siempre que los especímenes hayan sido adquiridos legalmente y el comercio no sea perjudicial para la supervivencia de la especie en el medio silvestre. El logro de estos objetivos es una tarea que implica compromisos entre las múltiples y contradictorias demandas. La aplicación de una política comercial de especies silvestres es un proceso complejo a través del cual el gobierno pretende modificar las prácticas cotidianas de las personas involucradas en el comercio de especies silvestres con el fin de lograr un desarrollo sostenible. Esto se logra mediante la combinación de técnicas de búsqueda de consenso, persuasión y amenazas y la movilización de los recursos a su disposición. El Gobierno sabe que ha tenido éxito cuando, *ceteris paribus* (todos los demás factores aislados), las personas se comportan de manera diferente.

La observación y documentación de estos cambios puede ser una tarea difícil, a menos que los estudios anteriores permitan una comparación del comportamiento de los actores (o las tendencias de algunas variables) antes y después de la adopción de la política. Otra dificultad consiste en aislar las repercusiones de una medida determinada de la política de otros factores.

Nota metodológica

Se deberá distinguir entre el cambio general que se observa en un determinado sector y la repercusión real de una medida de la política en particular. Es posible que se esté atravesando un cambio ambiental o social y económico que coincida con un cambio de política, y que pueda ser atribuido a factores externos. El efecto denominado "*Deadweight effect*" (Efecto de peso muerto), por ejemplo, implica cambios que han tenido lugar aun en ausencia de la medida/intervención de la política. Otro factor que se debe tener en cuenta son los *efectos de desplazamiento*. Esto se ha observado con ciertas prohibiciones al comercio de especies silvestres. Una prohibición de este tipo puede desplazar la explotación y el comercio hacia otras especies u otras áreas del país menos controladas, lo que tendrá un impacto ambiental positivo en un caso pero generará un impacto ambiental negativo en el otro.

Las repercusiones a nivel de comportamiento pueden ser "identificadas" mediante la detección de ciertas tendencias. En ciertos casos se pueden utilizar datos objetivos, como la cantidad de permisos o certificados expedidos para el sector de comercio de la CITES, los tipos y cantidades de especímenes exportados legalmente, los tipos y cantidades de especímenes decomisados por la Aduana, la cantidad de reuniones mantenidas entre diferentes tipos de actores, el aumento de la presencia de actores del sector privado en los seminarios o actividades organizados por el gobierno, etc. En otros casos, resulta más conveniente preguntar a las partes interesadas si las medidas políticas específicas cambiaron su comportamiento y de qué manera.

Impactos ambientales

Dado que la CITES es una convención centrada en especies, el impacto más importante en la conservación está relacionado con los cambios en la situación de las poblaciones silvestres, por ejemplo, en lo que respecta al tamaño, estructura y distribución de la población. La identificación de impactos ambientales más amplios, a su vez, supone la identificación de cambios que tienen lugar en otras especies, composición de especies y cambios a nivel de hábitat y paisaje. Estos cambios se interpretan como consecuencias indirectas de los cambios de comportamiento ocasionados por la política y su funcionamiento. Una vez más, se presenta el desafío de establecer una relación de causalidad o correlación entre las repercusiones identificadas y los cambios en las medidas de la política o su aplicación, y distinguirlos de otras variables.

Para comprender los impactos ambientales, es importante identificar si una medida de la política en particular (por ejemplo, cupos, restricciones al comercio o moratoria, uso sostenible y programas comerciales para las especies incluidas en el Apéndice II, programas de cría en granjas para las especies incluidas en el Apéndice I, programas de trofeos de caza, etc.) afecta la situación de la población de una o más especies incluidas en la Convención y evaluar si dicho impacto es mayormente beneficioso o perjudicial para la conservación de dichas especies. Este proceso de identificación podría utilizar las líneas de base e indicadores biológicos actuales, por ejemplo, las características biológicas, la distribución nacional, la abundancia y la tendencia poblacional de las especies seleccionadas, los esfuerzos de captura, etc. Un indicador debe ser sencillo, fácil de interpretar y capaz de mostrar las tendencias en el tiempo. Las pautas contempladas en la Convención para la formulación de dictámenes no perjudiciales del medio silvestre por parte de las Autoridades Científicas proporcionan una amplia gama de indicadores que se pueden utilizar para la identificación de las repercusiones.

Para identificar repercusiones es importante considerar que en la actualidad no se cuenta con información cuantitativa exhaustiva sobre la gran mayoría de las especies incluidas en la Convención. Por el contrario, solo se cuenta con buena información de algunas pocas especies de cada continente. Hacer frente a la incertidumbre y determinar riesgos constituyen desafíos diarios para los administradores de la vida silvestre y las autoridades de la CITES. Muchas de sus decisiones no pueden fundamentarse en el peso de las pruebas científicas y la investigación sino en sus conocimientos sobre una especie en particular (mejor suposición) u otro tipo de conocimiento empírico. Las demás partes interesadas también pueden tener conocimientos empíricos o de expertos sobre ciertas especies en particular que puedan resultar de utilidad. La figura que sigue incluye ejemplos de preguntas específicas e indicadores conexos relacionados con los impactos ambientales.

Impactos ambientales: ¿La política comercial de especies silvestres ha beneficiado el estado de conservación de las especies incluidas en la Convención o sus ecosistemas relacionados?

Preguntas	Criterios (indicadores)
¿Las poblaciones silvestres aumentaron, se mantuvieron estables o disminuyeron después de la introducción de la política? ¿En qué medida dichas circunstancias se relacionan con la política en sí? (¿Qué medidas de la política contribuyeron mayoritariamente?)	Situación de la población antes/después (cantidad de especímenes, cantidad de hembras reproductoras, cantidad de especies, cubierta forestal, etc.). Distribución (área de distribución, tamaño del hábitat...)
¿El comercio ilegal de especies silvestres disminuyó, se mantuvo estable o aumentó después de la adopción de la política comercial de especies silvestres? ¿En qué medida se relacionan dichas circunstancias con la política en sí? (¿Qué medidas de la política contribuyeron mayoritariamente?)	Niveles de volúmenes ilegales estimados antes/después de la introducción de los reglamentos comerciales Datos sobre decomisos/confiscaciones/acciones judiciales Percepciones de las autoridades gubernamentales, expertos académicos o técnicos, recolectores y comerciantes, organizaciones no gubernamentales y demás partes interesadas
¿Las prácticas de gestión de especies mejoraron o empeoraron con posterioridad a la introducción de la política?	Planes de gestión de especies Recolección basada en un sistema de cupos
¿La política ocasionó impactos ambientales sobre otras especies y sobre el ecosistema en general?	Estado del ecosistema o condiciones ambientales a través del tiempo Percepciones de las autoridades, comunidades locales, recolectores y comerciantes, científicos, organizaciones no gubernamentales interesadas en la conservación y demás partes interesadas

Repercusiones sociales y económicas

Las repercusiones sociales y económicas se pueden definir como las consecuencias de cualquier acción propuesta que cambia la forma en que las personas viven, trabajan, se relacionan entre sí, se organizan y funcionan como individuos y miembros de la sociedad.

¿Cómo afectan las políticas comerciales de especies silvestres a las diferentes partes interesadas? ¿Cómo se distribuyen los costos y beneficios establecidos por las medidas de la política comercial de especies silvestres? ¿Los recolectores, por ejemplo, se benefician o sufren la carga de las recolecciones sostenibles y los regímenes de comercio? Colocar a las personas en el centro de la Convención y comprender las repercusiones sociales exige ir más allá de los enfoques tradicionales que evalúan los cambios en función del ingreso de efectivo. Los enfoques de identificación de repercusiones sociales han evolucionado considerablemente en las últimas décadas y abarcan una serie de aspectos, como los derechos, la equidad, la pobreza, la salud, la cultura, los medios y la calidad de vida y la participación. El enfoque no solo apunta cada vez más a mitigar las repercusiones negativas sino a promover mejores resultados de desarrollo. Una forma de hacerlo es observar los cambios de los diferentes tipos de "activos".

Los activos en la identificación de las repercusiones sociales y económicas				
Activos naturales	Activos físicos	Activos humanos	Activos financieros	Activos sociales
por ejemplo, derecho al acceso y a la propiedad de recursos naturales	por ejemplo, medios de producción, comunicación y transporte	por ejemplo, conocimientos e información	por ejemplo, ingresos, ahorros y crédito	por ejemplo, participación y representación

Este enfoque por activos puede ser probado en los diferentes tipos de partes interesadas: población autóctona y locales, recolectores especializados, comerciantes, exportadores, funcionarios gubernamentales, etc.

Poblaciones autóctonas, locales y recolectores

Al identificar las repercusiones sociales y económicas se deben tener en cuenta una cantidad de variables. Estas variables incluyen: la dependencia del uso de la fauna y flora silvestre de las poblaciones rurales pobres para su subsistencia; el acceso a las especies; los ingresos obtenidos por el comercio directo de las especies, los beneficios percibidos por los servicios prestados por la comunidad como los principales custodios de las especies silvestres; la participación de las comunidades locales en el manejo y uso de las especies; y el reasentamiento de las comunidades debido a la creación de concesiones o áreas de caza.

Las políticas comerciales de especies silvestres generan repercusiones sociales y económicas positivas y negativas. Por ejemplo, algunas políticas prevén una distribución equitativa de los beneficios entre los recolectores, los comerciantes locales, los exportadores y los organismos gubernamentales locales, provinciales o nacionales. Sin la intervención de una política adecuada, los recolectores locales solo obtendrían beneficios mínimos generados por el comercio de especies silvestres. Con respecto a las posibles repercusiones negativas, la adopción de una suspensión del comercio previamente legal podría ocasionar la pérdida de oportunidades de ingresos y de empleo. Una suspensión prolongada que no proporciona alternativas para la demanda continua y subyacente puede provocar el aumento del comercio ilegal.

Las preguntas e indicadores relacionados con la identificación de las repercusiones sociales y económicas pueden derivarse del Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio sobre reducción de la pobreza y el Objetivo 7 sobre sostenibilidad ambiental (u Objetivos Futuros de Desarrollo Sostenible), así como de trabajos en curso dentro y fuera de la CITES orientados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales pobres. Esto último incluye el desarrollo de un grupo de herramientas para que los países puedan realizar una evaluación rápida de las repercusiones positivas y negativas inherentes a la aplicación de las resoluciones incluidas en la CITES en lo que respecta a la subsistencia de las poblaciones pobres y las pautas voluntarias asociadas, a fin de que las Partes puedan hacer frente a las repercusiones negativas. El enfoque de subsistencia sostenible no logra captar aspectos sociales como las relaciones de poder, la política del pueblo, etc., pero un enfoque "basado en derechos" (por ejemplo, que analiza los derechos de propiedad y de derechos humanos pertinentes) puede ser útil en estos casos. La figura a continuación contiene ejemplos de preguntas e indicadores específicos.

Repercusiones sociales y económicas: para poblaciones autóctonas, locales y recolectores

Preguntas	Indicadores
¿La política comercial de especies silvestres afectó los derechos propiedad (acceso, uso y tenencia) de las comunidades autóctonas y de los locales que participan en la recolección?	Acceso físico a los recursos en cuestión
	Acceso legal (derechos) al recurso en cuestión
	Utilización legal y derechos de propiedad sobre los recursos
	Control sobre los recursos/capacidad de excluir a otros
	Acceso equitativo a las especies en cuestión entre los hogares
¿La política comercial de especies silvestres afectó los activos financieros de los recolectores?	Cambios en los costos de producción/recolección
	Cambios en los niveles de ingresos
	Cambios en el acceso al crédito
	Cambios en ahorros
¿La política comercial de especies silvestres afectó la capacidad de los recolectores de participar y beneficiarse del comercio sostenible?	Sistemas de pequeñas plantaciones
	Cambios con respecto al acceso a la información, los medios de producción, herramientas y equipos
	Transporte y comunicación
	Participación en asociaciones comunitarias
¿La política comercial de especies silvestres contribuyó al desarrollo humano de las poblaciones rurales pobres?	Percepciones de los recolectores
	Condiciones de vida
	Formación y educación
	Salud

Actores de la cadena comercial

Las empresas relacionadas con el comercio de especies silvestres pertenecen al rango de pequeñas y medianas empresas. Muchas forman parte de la economía informal, y sin embargo, algunas de ellas funcionan como miembros de las asociaciones de la industria que constituyen la base de muchas iniciativas exitosas estipuladas en la Convención, por ejemplo, el uso sostenible de los cocodrilos. Hay varios ejemplos de industrias y mercados maduros de productos y servicios derivados de la fauna y flora silvestres (por ejemplo, oferta de alimentos, salud, moda, mascotas, trofeos de caza, pesca, artesanías, etc.) Muchas otras se están desarrollando y ofrecen oportunidades de fuentes de ingreso alternativas y de procesos de producción basadas en el uso sostenible de las especies incluidas en la Convención. El aprovechamiento de estas oportunidades, mediante la promoción de incentivos personalizados, requiere una comprensión diferenciada de las repercusiones de la política en la economía.

A nivel microeconómico, las políticas pueden afectar la competitividad/rentabilidad, los niveles de inversión y de riesgo económico asociados con el comercio de especies silvestres. La estructura de la industria puede verse afectada en términos de cambios en la cadena de suministro, concentración del mercado y distribución del poder entre los diferentes actores, por ejemplo, el ingreso de comerciantes ilegales puede originar la salida del mercado de los comerciantes legales. Los cambios desde el punto de vista de la oferta pueden incluir cambios de los costos de producción y la posibilidad de recurrir a otras fuentes de suministro. Los cambios desde el punto de vista de la demanda pueden incluir cambios en la calidad de la demanda y en los precios a minoristas/consumidores.

A nivel macroeconómico, las políticas pueden tener efectos críticos relacionados con cambios en los ingresos por exportaciones, los ingresos fiscales, la generación de empleo, la inversión del sector privado, la sustitución de importaciones y el gasto público. Existe una diferencia sustancial entre los costos y beneficios inherentes a la conservación y el uso de las especies silvestres que deben enfrentar los Estados del área de distribución y los costos y beneficios que enfrentan otros países. Estos son algunos ejemplos de preguntas e indicadores relacionados con los actores de la cadena comercial.

Repercusiones sociales y económicas: para los actores de la cadena comercial	
Preguntas	Indicadores
¿La política comercial de especies silvestres provocó un cambio en la estructura de la oferta?	Estructura de la cadena de suministro antes/después
	Concentración de mercado (cantidad de vendedores y compradores en las diferentes etapas de la cadena de suministro)
	Relaciones de la cadena de suministro (niveles de control a través de la integración vertical o mediante acuerdos contractuales)
¿La política comercial de especies silvestres provocó un cambio en la estructura de la demanda?	<i>Distribución de los valores dentro de la industria antes/después</i>
	Cambios de volumen
	Calidad de la demanda
¿La política comercial de especies silvestres afectó la competitividad de los comerciantes autorizados?	Preferencias de los consumidores
	<i>Precios minoristas/consumidores</i>
	Cambios en los costos de cumplimiento/procedimientos administrativos
	Cambios en los niveles de precios
	Cambios en los ingresos
¿La política comercial de especies silvestres creó incentivos o fomentó las inversiones privadas en la gestión sostenible de los recursos?	Niveles de inversión en innovación/tecnología
	Acceso a la información de mercado
	<i>Niveles de riesgo económico</i>
¿La política comercial de especies silvestres creó puestos de trabajo e ingresos para más personas?	Niveles de inversión
	Percepciones en relación con incentivos e inversiones
	Cambios en los ingresos por exportación
	Cambios en ingresos fiscales
	Cambios en la cantidad de puestos de trabajo vinculados al comercio
	Percepciones sobre la sostenibilidad de los empleos relacionados con el comercio

3.4.2 Pertinencia, coherencia y eficacia

Hasta cierto punto, la caracterización de una política comercial de especies silvestres en particular como "buena" depende de la persona que esté emitiendo el juicio. Un individuo puede preferir un tipo de política a otra en función de sus intereses y el papel que desempeña frente a esta.

Sin embargo, la determinación del éxito de una política debería ser una cuestión menos personal o subjetiva. El éxito puede ser evaluado objetivamente utilizando criterios reconocidos, como la pertinencia, la coherencia y la eficacia de la política. También es posible utilizar otros criterios. Un número creciente de países ha comenzado a evaluar la rentabilidad de sus políticas, aunque este criterio a veces puede ser difícil de medir. Otros utilizaron diversos criterios basados en la "buena reglamentación" (por ejemplo, la simplicidad, la

facilidad de comprensión o aplicación, la legitimidad, la asistencia de las partes interesadas, etc.) para evaluar el funcionamiento de sus políticas. Los párrafos siguientes proporcionan una explicación breve de los criterios comunes, seguidos de una serie de preguntas relacionadas que podrían ser formuladas y contestadas por el equipo de examen.

Los países que participan de un examen de la política comercial de especies silvestres deben sentirse libres de utilizar los criterios que consideren apropiados y prácticos en virtud de sus propias circunstancias. Alternativamente, podrían evitar el uso de criterios y concentrarse en utilizar los datos e información recopilados para identificar los problemas fundamentales, averiguar sus causas y proponer soluciones posibles.

Pertinencia

La descripción provista en las secciones 3.2 y 3.3 sobre el contenido y el funcionamiento de la política puede ser utilizada para analizar la pertinencia de la política en el contexto en la que se aplica. Este tipo de análisis supone principalmente la comparación del contenido de la política con la "realidad" del comercio de especies silvestres. Debe permitir determinar si una política es obsoleta o inconsistente o insuficiente en relación con la naturaleza actual del comercio de especies silvestres (ya sea lícito o ilícito).

Las preguntas que, a modo de ejemplo, se indican a continuación pueden utilizarse como eje central del análisis:

- ¿Los objetivos y principios de la política existente están completa y debidamente enunciados en los instrumentos de la política?
- ¿En qué medida los objetivos y principios de la política comercial de especies silvestres reflejan las condiciones particulares, presiones e impulsores del comercio de especies silvestres en el país?
- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades posibles o deficiencias de la política en términos de objetivos y principios?

Coherencia

Uno de los retos principales de la regulación del comercio de especies silvestres a nivel nacional es que a menudo funciona de abajo hacia arriba y los problemas son abordados caso por caso (por ejemplo, ¿qué decisión se debe tomar con respecto a la regulación de cupos o a las medidas de ejecución?) en lugar de abordarlos de manera integral. Cuando no hay un nexo fuertemente consolidado entre la política de reglamentación del comercio de especies silvestres y los responsables de la toma de decisiones de alto nivel, puede resultar difícil comprender si las políticas de especies silvestres forman parte de la política gubernamental más amplia, la política económica, la política de biodiversidad, etc. En estos casos, es muy posible que la coherencia entre estas políticas sea débil o inexistente.

La falta de visión de conjunto desde un nivel superior a menudo conlleva a una falta de dirección y genera incoherencias entre las políticas gubernamentales. Los gobiernos deben establecer o encontrar un denominador común que vincule a las políticas comerciales de especies silvestres con otras políticas al más alto nivel posible. Deben lograr una mayor coherencia entre los distintos organismos gubernamentales.

Los resultados obtenidos en la etapa de descripción de la política también pueden ser utilizados para analizar la **coherencia** de la política comercial de especies silvestres. Este tipo de análisis consiste en determinar si el contenido y la aplicación de la política están alineados con los objetivos de esta última. A tal efecto, se analizan las posibles incongruencias o conflictos entre las diferentes medidas de la política y se comparan diferentes medidas de políticas relacionadas con el comercio de especies silvestres así como de otras provenientes de un contexto más amplio. En otras palabras, el análisis consiste en estudiar un instrumento de la política y comprobar en primer lugar, si es compatible con los objetivos de la política en sí, y en segundo lugar, si son congruentes con otros instrumentos, y al mismo tiempo analizar si tanto la política, sus instrumentos y objetivos son coherentes con otras políticas.

Una vez más, los ejemplos de preguntas específicas que figuran a continuación pueden utilizarse como eje central del análisis:

- ¿Hasta qué punto las diferentes medidas de la política comercial de especies silvestres son coherentes entre sí y con los objetivos y principios generales de la política comercial de especies silvestres (coherencia interna)?
- ¿En qué medida el contenido y la aplicación de la política comercial de especies silvestres son compatibles con otras políticas y se encuentran mutuamente respaldados por estas (coherencia externa)?

Eficacia

Los resultados de las etapas de descripción de la política (es decir, contexto, contenido, funcionamiento) y la identificación de las posibles repercusiones pueden ser utilizadas para analizar la eficacia de la política. El análisis de la eficacia de la política excede la aplicación de la política en sí y se concentra en sus resultados. Consiste en evaluar si la política y sus resultados están cumpliendo con los objetivos pertinentes.

El contenido de una política comercial de especies silvestres es una cosa y su funcionamiento es otra. Para determinar la eficacia de una política es necesario revisar la información sobre su contenido y su funcionamiento. Después de todo, las debilidades o problemas operativos pueden ir en detrimento incluso de una buena política y tornarla ineficaz.

Una vez más, se pueden utilizar las siguientes preguntas específicas:

- ¿Hasta qué punto las medidas de la política se están implementando según lo previsto?
- ¿Cuáles son los principales factores que propician o impiden el funcionamiento de la política o que provocan ciertos resultados?

4. Recomendaciones y seguimiento

Esta sección tiene por objetivo: la formulación de recomendaciones para acciones de seguimiento, la preparación del informe final del examen y el control de las acciones de seguimiento. Esto implicará evaluar, comparar y priorizar las diversas conclusiones u opciones y tomar decisiones al respecto. Realizar consultas a las partes interesadas sería de gran utilidad en esta etapa para garantizar la validación de las conclusiones del examen y que las recomendaciones recibidas se traduzcan en acciones.

Las reformas de las políticas y de las actividades de seguimiento recomendadas tienen por objeto garantizar la coherencia de la política, la racionalización de los procedimientos operativos, la reducción de la duplicación de esfuerzos y el aprovechamiento máximo de los recursos limitados disponibles para la conservación, el uso sostenible y el bienestar humano.

Organizar un debate estructurado de las recomendaciones del examen puede ser de gran utilidad para los futuros procesos de planificación de la acción. También se pueden utilizar métodos de consulta complementarios para conocer las opiniones de los actores que puedan estar ausentes o que no expresen su opinión en un taller nacional. Estos métodos podrían incluir sesiones de retroalimentación dirigidas con comerciantes informales, y sesiones específicas por región con representantes de las comunidades autóctonas y locales. Es importante que las opiniones expresadas en estos debates sean registradas e ingresadas en un anexo del informe del examen.

4.1 Recomendaciones

Sobre la base de los resultados y conclusiones del examen, es posible formular un conjunto de recomendaciones para el accionar futuro. El objetivo de las recomendaciones debe ser el siguiente: respaldar o mejorar los aspectos positivos de la eficacia de la política; corregir cualquier problema u omisión en el contenido o funcionamiento de la política; eliminar o revisar cualquier aspecto relacionado con la aplicación de la política que sea disfuncional o perjudicial. Las recomendaciones deben ser lo más específicas y definidas posibles y se deben tener en cuenta las debilidades y deficiencias identificadas en las conclusiones del examen. También deben ser realistas en cuanto a los recursos disponibles, la situación política actual y otras condiciones favorables y pueden incluir propuestas para mejorar estas últimas. Pueden abarcar una gran variedad de aspectos, como por ejemplo: mantener el *status quo*; analizar nuevamente y quizás modificar los objetivos de la política; modificar los instrumentos existentes de la política (incluida la legislación primaria o secundaria) o desarrollar y adoptar otras nuevas; fortalecer el funcionamiento de los instrumentos de la política existente (esto incluye procedimientos administrativos y guías de información); o introducir cambios institucionales.

Un examen podría recomendar la adopción de nuevas políticas de especies silvestres integradas y coherentes que alivianen la carga actual que pesa sobre los gobiernos y los actores no gubernamentales y aprovechar la capacidad existente y las fortalezas de las diferentes partes interesadas para contribuir a la efectiva aplicación de la Convención. Al centrarse en los resultados (por ejemplo, los impactos ambientales y repercusiones sociales y económicas positivas) y no en los medios (por ejemplo, reuniones, informes y recomendaciones), estas políticas deben mejorar la gobernabilidad sobre la fauna y flora silvestres.

Las recomendaciones a la política pueden reflejar diferentes enfoques, como comando y control, incentivos sociales y económicos, y reestructuración y fortalecimiento institucional. Se debe tener en cuenta el tiempo recomendado para proporcionar ciertas respuestas específicas y se deberá indicar cuándo la intervención a una política sea urgente. Por último, se debe especificar claramente si una recomendación tiene por objeto una política de nivel local, provincial, nacional o supranacional.

Al sugerir recomendaciones, es importante tener en cuenta los siguientes factores:

- Analizar cuestiones de viabilidad, recursos, eficiencia y consecuencias.
- Asignar responsabilidades claras para la aplicación de las recomendaciones de la política.
- Analizar la compatibilidad con otras prioridades de desarrollo sostenible y entornos de políticas más amplias y contribuir a la integración del comercio de especies silvestres.
- Analizar las preocupaciones y las implicaciones relacionadas con la igualdad y los grupos/comunidades vulnerables.

- Analizar las implicaciones para la valoración de los recursos de especies silvestres y servicios ecosistémicos.
- Analizar las implicaciones en lo que respecta a derechos de propiedad.
- Analizar los puntos poco claros, de manera que puedan corregirse a medida que se obtiene información nueva o los intereses o posiciones de las partes interesadas cambian.
- Analizar los efectos en diferentes escalas, teniendo en cuenta las limitaciones de los niveles más altos de toma de decisiones o las necesidades de los niveles inferiores.
- Analizar las enseñanzas obtenidas de medidas de políticas utilizadas en otros campos (por ejemplo, experiencias con diversos métodos de certificación nacional y otros sistemas comerciales, que puedan ofrecer enseñanzas inmediatas).
- Pensar en el método del "paso a paso" a través de la identificación de oportunidades a corto, mediano y largo plazo para el cambio de políticas.
- Promover un enfoque adaptable al desarrollo de la política que genere oportunidades de aprendizaje y cambio a través del tiempo, por ejemplo, mediante evaluaciones de las políticas, estructuras de retroalimentación, etc.
- Formular recomendaciones para incorporar cambios complementarios en otras políticas pertinentes.

4.2 Evaluación de las opciones de la política

Una evaluación de las respuestas obtenidas frente a diferentes políticas podría facilitar las conclusiones y recomendaciones para el examen de la política. Esta evaluación debe incluir un escenario de "no acción" o *statu quo*, si las medidas de la política existentes demuestran ser eficaces.

Preguntas importantes en esta etapa:

- ¿Qué está funcionando bien en lo que respecta a la política o medidas de la política existente?
- En caso de necesitarse mejoras, ¿qué parte del contenido de la política o de su funcionamiento debe ser reformado?
- ¿Qué medidas alternativas de la política podrían producir el cambio deseado de manera eficaz y eficiente?
- ¿Hasta qué punto es viable introducir la medida? ¿Las instituciones nacionales disponen de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para aplicar la medida?
- ¿Sería complicado o costoso desde una perspectiva técnica o administrativa introducir y aplicar alguna medida de la política en particular? ¿Tal medida sería rentable?
- ¿Cuáles son las posibles ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de las diferentes respuestas a las políticas? ¿Es necesario realizar un examen previo para identificar las posibles repercusiones y las posibles medidas de mitigación derivadas de la respuesta ante una nueva política?
- ¿Alguna medida específica de la política generaría una distribución más equitativa de los costos y beneficios del comercio de especies silvestres? ¿Afectaría las economías de recolección y de mercados?
- ¿La nueva medida de la política estará en consonancia con la Convención, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (o futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible) y otros compromisos internacionales como los Principios de Addis Abeba y las *Pautas para el Uso Sostenible de la Biodiversidad*?

La evaluación de las opciones de políticas identificadas a través de este tipo de preguntas (ver Anexo 4 para una matriz relacionada) también puede ser útil para que los responsables de formular políticas y las partes interesadas puedan tomar decisiones sensatas acerca de por dónde empezar y cómo establecer prioridades. A los responsables de formular políticas no solo les interesa conocer el costo de una opción de política en particular y su viabilidad sino también si los votantes la respaldarán.

Probablemente, el proceso de formulación de recomendaciones traiga aparejada la búsqueda de equilibrio entre las necesidades de las diversas partes interesadas y la propuesta de ciertos compromisos o compensaciones. Por lo tanto, debería centrarse en la identificación de "ganadores" y "perdedores" en función de las diferentes opciones de la política, en los posibles impactos ambientales y repercusiones sociales y

económicas y en determinar si las acciones propuestas son susceptibles de producir un resultado satisfactorio. Dicho esto, algunas recomendaciones pueden ser bastante neutrales y aceptables para la mayoría o todas las partes interesadas (por ejemplo, aumentar la capacidad, mejorar las tecnologías o técnicas, perfeccionar la investigación o los métodos de recopilación de datos). Es posible que los efectos esperados de algunas de las medidas propuestas permanezcan desconocidos y requieran de más investigación. Una medida de incentivo económico, por ejemplo, puede mostrar un gran potencial. En tales casos, se debe tener en cuenta este factor y se pueden recomendar otras evaluaciones previas de medidas particulares como medidas de seguimiento.

Los países pueden hacer participar a grupos de expertos en la toma de decisiones relacionadas con las diferentes opciones de una política. Por ejemplo, un grupo de representantes de las comunidades locales y de los comerciantes sería especialmente importante en el caso de medidas destinadas a generar incentivos sociales y económicos positivos. Un panel de científicos sociales y economistas podría resultar útil para realizar una evaluación preliminar de los diferentes incentivos sociales y económicos propuestos.

Los resultados del proceso de identificación de opciones de políticas deben resumirse en un análisis comparativo que destaque las ventajas y las desventajas de las distintas respuestas ante una política. Este análisis servirá de base fundamental para justificar las recomendaciones del examen. Se puede recomendar una medida que aunque no sea considerada la más eficaz tenga un alto grado de factibilidad.

4.3 Seguimiento y control

El objetivo de esta etapa del proceso de examen es destacar la importancia de planificar cómo se aplicarán las recomendaciones surgidas del examen de la política. En otras palabras, ¿cómo van a ser traducidas en acciones concretas? Se deberán tomar una serie de decisiones, institucionales o financieras, para garantizar la eficacia del seguimiento y la supervisión. Como primera medida, se puede distribuir un informe del examen a la mayor cantidad posible de responsables de formulación de políticas de alto nivel, a las comunidades locales, a las demás partes interesadas y al público en general. El informe también puede ser compartido como un ejemplo de experiencia nacional en los correspondientes foros subnacionales, nacionales, regionales y mundiales, por ejemplo, en reuniones organizadas por las autoridades nacionales, el PNUMA, la UNCTAD, la CITES y el IHEID. Dentro del contexto de estos foros, se pueden realizar propuestas para un examen de la política a nivel regional o subregional.

El objetivo del examen de una política consiste en influenciar la formulación de políticas, su funcionamiento y los exámenes de políticas futuros. A fin de implementar eficazmente las recomendaciones a la política, se deben arbitrar los medios para garantizar un entorno positivo y un medio ambiente favorable. Es probable que se vean afectados una serie de departamentos gubernamentales, tanto a nivel subnacional como nacional.

Los requisitos de control debe ser analizados en una etapa inicial del proceso de planificación ya que la recolección de información de referencia puede ser más fácilmente delimitada una vez identificados los indicadores y cuándo se sabe qué tipo de información será necesaria para respaldar el control en el futuro. Las recomendaciones relacionadas con el control y la evaluación ex post deben ser un componente integral de la propuesta final de la política, que se presentará ante la autoridad responsable de su aprobación y posterior aplicación.

El mecanismo de retroalimentación permite que los resultados de un programa de seguimiento establecido contribuyan con las decisiones políticas futuras y permiten aumentar la capacidad general del examen de las políticas de un país. Los mecanismos de retroalimentación por lo tanto deben ser identificados en el marco de control.

Hay diferentes maneras de establecer un mecanismo de control y retroalimentación:

- Una opción es identificar las iniciativas actuales del gobierno ya existentes, tales como la preparación y presentación de los informes nacionales de la Convención (informes anuales, bienales, específicos de las especies y de otro tipo) y los informes a nivel nacional sobre la aplicación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y sus Objetivos de Aichi o el "Estado del medio ambiente".
- Otra opción consistiría en iniciar una segunda fase de examen de la política centrada en la aplicación de las recomendaciones respectivas. Si el país no cuenta con fondos suficientes para ello, se podría organizar una mesa redonda de donantes para buscar los fondos necesarios.
- Una tercera opción sería conformar una comisión independiente de expertos y partes interesadas para informar las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones del examen de las políticas y las repercusiones de dichas gestiones.

Independientemente de la opción elegida, el sistema de control debe identificar los indicadores clave y establecer claramente las responsabilidades, plazos, recursos y procedimientos de presentación de informes.

A más largo plazo, se podría implementar un segundo tipo de sistema de control centrado en los efectos y la eficacia de las políticas aplicadas. Este proceso de control podría tomar como base a un conjunto de indicadores elegidos durante la etapa de examen de la política, que puedan ser evaluados a través del tiempo para determinar si se están generando impactos ambientales o repercusiones sociales y económicas adversas. También muestra una comparación de las repercusiones reales derivadas de la aplicación de la política en oposición a los previstos (es decir, indicadores). Por lo tanto, debe centrarse en:

- Problemas/áreas donde los riesgos y las incertidumbres sea altas (principio de precaución).
- Posibles repercusiones significativas identificadas durante el examen.
- Medidas de mitigación.

Este plan de control permite analizar la eficacia de las políticas desarrolladas y aplicadas con posterioridad al examen. Un informe sobre los resultados de la supervisión puede identificar la necesidad de una acción de seguimiento. Estas acciones pueden incluir, entre otras:

- Revisión de las recomendaciones iniciales de la política realizadas durante el proceso de examen.
- Modificación de las medidas de la política ambiental o sociales y económicas complementarias que se hayan aplicado con posterioridad al examen de la política comercial de especies silvestres.
- Introducción de un conjunto de nuevas políticas.
- Creación de un mecanismo para aprovechar los resultados de control a fin de proporcionar información de referencia para decisiones políticas futuras.

5. Conclusión

Los países pueden decidir llevar a cabo un examen de la política comercial de especies silvestres por diversas razones (por ejemplo, ausencia de una política integral escrita, o superposición de muchos instrumentos de la política). Independientemente de las razones y los motivos que lo generen, se espera que los usuarios encuentren este Marco útil, técnicamente apto, políticamente pertinente y por sobre todo, práctico.

El Marco tiene por objeto promover una formulación de políticas reflexiva y basada en pruebas (y no en opiniones). Las políticas decididas de manera apresurada o formuladas a partir de mala información o sin realizar consultas para aliviar un problema en el corto plazo resultan incompletas y carentes de éxito en el largo plazo. Estas políticas se basan con frecuencia en percepciones que no están respaldadas por pruebas y puede generar efectos perversos, no deseados o de desplazamiento (por ejemplo, repercusiones negativas sobre los medios de subsistencia de la población rural pobre, aumento de las actividades ilegales, mayor presión sobre otras especies, etc.). Los exámenes de las políticas estipuladas en el Marco pueden proporcionar recomendaciones útiles y métodos concretos (por ejemplo, el uso cada vez mayor de científicos sociales y economistas) para acortar la brecha entre la ciencia biológica y la política pública y, con ello, contribuir a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, el crecimiento social y económico y la generación, gestión y uso de la información científica de manera más efectiva. En este sentido, los exámenes de la política comercial de especies silvestres pueden contribuir y beneficiarse de la recientemente establecida Plataforma Intergubernamental de Políticas Científicas sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES).

En la medida de lo posible, este Marco debe ser utilizado para identificar los problemas fundamentales del país (no derivados ni sintomáticos), entender sus causas y abordarlas. De lo contrario, los países que realizan exámenes pueden seguir recomendando las mismas medidas correctivas que han surtido poco efecto (por ejemplo, más talleres, reuniones, estudios e informes que se utilizan o implementan con muy poca frecuencia). Se deben promover gestiones para desarrollar soluciones "de cosecha propia" a la luz de los problemas y las limitaciones existentes. Estos pueden basarse en la ciencia formal, los datos duros, los conocimientos tradicionales, las habilidades, los recuerdos/historias, mecanismos y ejemplos de buenas prácticas que ya existen en el país, aunque de manera dispersa.

Como se mencionó anteriormente, los socios nacionales e internacionales que participan en la creación de este Marco comprendieron la dificultad para definir los impactos ambientales y las repercusiones sociales y económicas de las políticas comerciales de especies silvestres. No obstante, reconocieron el valor y la importancia de intentar detectar dichas repercusiones y utilizarlas para evaluar la eficacia de una política en particular. Para facilitar el proceso de identificación de repercusiones, los países encargados de los exámenes podrían analizar la introducción de una cierta flexibilidad en el grado de rigor científico y sofisticación utilizado para identificar las repercusiones de las políticas.

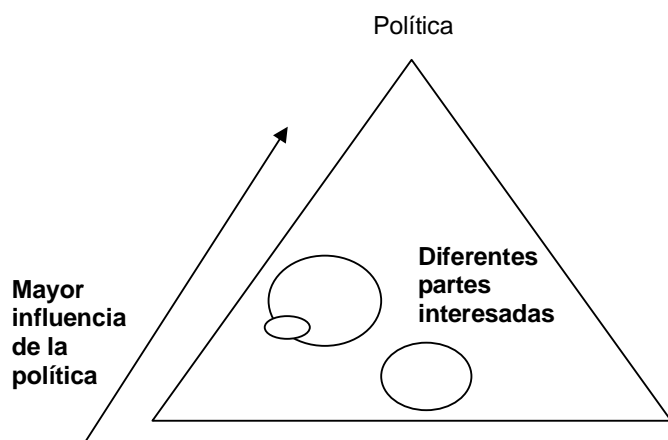
El Marco se ha visto beneficiado por las contribuciones de los gobiernos (incluidas las oficinas subnacionales), las organizaciones intergubernamentales, el sector privado, los círculos académicos, los grupos de estudio independientes, las ONG y otras personas con conocimientos especializados pertinentes. El propósito de esta asociación fue adoptar un enfoque integrado de las políticas comerciales de especies silvestres, que tuviese en cuenta las distintas dimensiones de problemas de larga data relacionados con la regulación del comercio de especies silvestres con el fin de sugerir y promover las mejor soluciones posibles a nivel global.

El enfoque que se le otorga en el Marco al contenido, funcionamiento y análisis general política, incluida la identificación de repercusiones y la evaluación de la eficacia de la política debe permitir a los países comprender la discrepancia entre las expectativas formales (el mundo ideal teórico de los instrumentos de política) y la práctica concreta (lo que realmente sucede) con respecto a la política comercial de especies silvestres. Dicha mejora en la comprensión de la política en sí, su aplicación y sus resultados deben permitir atraer la atención y la participación de los responsables de formulación de políticas de alto nivel y de personas locales que son tan importantes para lograr una gestión legal, sostenible y beneficiosa de los recursos de vida silvestre de un país.

Anexo 1 - Medios para identificar a las partes interesadas

Dentro del marco de la Convención, una serie de actores participan del desarrollo, financiamiento, aplicación o cumplimiento de las políticas relacionadas, y las demás partes interesadas se benefician, influyen o se ven afectadas por las medidas de la política comercial de especies silvestres. Las diferentes partes interesadas no tendrán necesariamente el mismo grado de participación en el proceso de examen, y su participación efectiva requiere de una cuidadosa planificación y de las herramientas adecuadas. Es posible que el equipo de examen desee definir todas las partes interesadas desde un comienzo y planificar el nivel de participación de estos diferentes tipos de actores en el examen, en función de la naturaleza y la importancia de sus respectivos intereses. A continuación se presenta una posible herramienta para hacerlo.

Planificación de la influencia de las partes interesadas



Anexo 2 - Recolección de datos: metodología y herramientas

La rápida identificación de los posibles impactos ambientales y repercusiones sociales y económicas debe servir como guía para que los países determinen qué tipo de datos deben ser recopilados. El equipo de examen debe identificar dónde buscar dichos datos, la factibilidad de hallarlos y cómo obtenerlos dentro del tiempo y con los recursos disponibles. Durante este proceso de identificación de los datos se deben tener en cuenta otras evaluaciones o sondeos de referencia relacionados con el uso de los recursos naturales y las comunidades locales realizadas por otras organizaciones.

CUADRO A: Criterios para la selección de datos

- ✓ Credibilidad
- ✓ Independencia
- ✓ Responder a necesidades de análisis
- ✓ Permitir un análisis criterioso y conclusiones imparciales

Se requerirán tanto los datos primarios (recopilados en campo como parte del proceso de examen) como los datos secundarios (informes, evaluaciones, estadísticas, documentos de políticas y datos de referencia existentes de las autoridades de la CITES).

Una vez delimitado el campo de observación, el equipo de examen debe personalizar las herramientas de recopilación de datos para adaptarlas a las preguntas/indicadores identificados.

CUADRO B: Herramientas para la recopilación de datos

- ✓ Entrevistas individuales a una amplia variedad partes interesadas
- ✓ Debates grupales (grupo focal y cadena comercial)
- ✓ Observación de participantes
- ✓ Estudio de casos
- ✓ Cuestionarios
- ✓ Paneles de expertos y ciudadanos

Instrumentos

Entrevistas individuales

Las entrevistas individuales son importantes para recolectar información cualitativa, por ejemplo, opiniones sobre el contexto político, eficacia o repercusiones de la aplicación. En el contexto del comercio de vida silvestre, una serie de actores diferentes pueden ser objeto de entrevistas individuales. Los científicos pueden tener conocimientos sobre los impactos ambientales generados por las diversas medidas de la política sobre especies concretas. Los comerciantes pueden tener opiniones e ideas, que no son captadas a través de cuestionarios y debates grupales, con respecto a la eficacia y al impacto de determinadas medidas de la política. Es importante conocer las opiniones de estos actores. Existen diferentes tipos de entrevistas, por ejemplo, entrevistas semiestructuradas (realizadas dentro de un marco bastante abierto), o entrevistas estructuradas (donde las preguntas específicas se identifican de antemano). Muy a menudo, los métodos de evaluación utilizan entrevistas técnicas semiestructuradas.

Debates grupales

Los debates grupales (FGD) son una excelente herramienta para reunir a un grupo de actores, facilitar su interacción y fomentar la expresión de opiniones con respecto a diferentes aspectos de la política comercial de especies silvestres. A menudo se utilizan para reunir a las diferentes partes interesadas de forma simultánea o escalonada para intercambiar opiniones sobre los aspectos que se están revisando. La herramienta es a menudo útil para complementar los datos existentes y, además, puede aumentar la credibilidad de los resultados del examen. Los aspectos clave de los grupos de debates incluyen la selección de los participantes (al menos 2 grupos focales por cada grupo de partes interesadas), el establecimiento de guías de entrevista para cada grupo y los facilitadores de formación.

"Los talleres sobre la cadena de comercialización" consisten en la reunión de representantes de los diferentes grupos que participan en la cadena de comercialización y se concentran en una determinada especie o grupo de especies. El enfoque puede ser de interés como un instrumento alternativo o complementario para orientar los debates grupales en función de las necesidades de información y las sensibilidades implicadas (Le 2005). Por ejemplo, los talleres sobre la cadena de comercialización pueden ser de menor importancia si se está debatiendo sobre el comercio científico no comercial de las especies del apéndice I y de mayor importancia si se estuviera debatiendo el comercio de especímenes criados en cautiverios criados o reproducidos artificialmente.

Observación de participantes

La participación y la observación directa de situaciones o eventos determinados (encuentros, reuniones, situaciones de ejecución) por parte del equipo de examen pueden constituir una fuente importante de información para entender las relaciones y prácticas de cumplimiento (en lugar de sólo contar con versiones verbales o escritas).

Estudio de casos

La utilización de la herramienta de estudio de casos resulta particularmente adecuada ya que permite a los examinadores enlazar los diferentes actores (por ejemplo, los que participan en la implementación de políticas y los actores de la cadena de suministro) y generar datos exhaustivos sobre diferentes aspectos de las medidas de política (por ejemplo, experiencia de aplicación y repercusiones sociales). En el contexto del comercio de especies silvestres, esto puede implicar la observación de determinadas instituciones o grupos de actores. El estudio de casos incluye generalmente a los métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos. Se puede utilizar para ilustrar ciertos puntos específicos (como las buenas prácticas), verificar o validar una hipótesis (por ejemplo, sobre las repercusiones de la medida), examinar su aplicación en diferentes contextos y generar una comprensión más acabada de los diferentes factores que mejoran o impiden un impacto particular en particular. Los siguientes criterios son útiles para orientar la elección de los diferentes casos de estudio:

Casos contrastantes: elección de casos "positivos" y "negativos" para comprender con mayor claridad los factores que provocan diferencias (por ejemplo, casos contrastantes donde las repercusiones han sido positivas frente a otros casos donde las repercusiones han sido negativas)

Los mejores casos: permiten ilustrar por ejemplo, qué factores constituyen una medida política eficaz

Peores casos: permiten comprender por qué una medida política no funciona

Casos típicos: permiten comprender los componentes típicos de una situación de comercio de especies silvestres.

Los estudios de casos se presentan generalmente en forma narrativa y se consideran de un valor pedagógico importante ya que ofrecen una imagen real sobre lo que está funcionando y las brechas existentes. Sin embargo, no son suficientes por sí mismos. Las hipótesis generadas (por inducción) a través de estudios de casos deben ser justificadas con otros datos.

Cuestionarios

Los cuestionarios consisten en realizar una serie de preguntas idénticas a un grupo de individuos definidos específicamente. Pueden ser utilizados en el contexto de generación de datos primarios sobre comerciantes, recolectores, agentes de ejecución y otros, especialmente para recoger opiniones. Por lo general, solo se recomienda utilizarlos cuando el grupo en cuestión es relativamente homogéneo y de tamaño suficiente. Dadas las características del comercio de especies silvestres, las encuestas por sí solas no se presentan como una opción útil.

Paneles de expertos y ciudadanos

Los expertos a menudo poseen una buena cantidad de información/datos importantes, a los que se pueden acceder de forma individual o colectiva. Los paneles que reúnen a varios expertos de reconocido prestigio pueden ser utilizados para generar una apreciación colectiva de una pregunta o aspecto del examen. Como es una herramienta flexible, puede ser utilizada en diferentes etapas del examen para estimar los efectos o evaluar los diferentes escenarios de respuesta. Puede ser particularmente relevante en los casos donde es difícil obtener datos de otra manera.

Los ciudadanos también tienen un buen sentido de cómo funcionan las políticas en la práctica. Por ejemplo, si se percibe que se están experimentando repercusiones sociales en las diferentes regiones, conviene considerar diferentes formas de paneles de ciudadanos.

Anexo 3: Método sugerido para la presentación de impactos ambientales, y las repercusiones sociales y económicas de una política comercial de especies silvestres³

Impacto	Parámetros	Positivo	Negativo	Medidas de mitigación
Impactos ambientales	Biodiversidad	El comercio podría inducir buenas prácticas que podría respaldar la conservación de la diversidad biológica.	Posibles pérdidas de recursos clave de biodiversidad impulsadas por prácticas de negocios inescrupulosas.	Reglamentación del comercio Evaluación de la recolección Promover programas de cría y propagación.
	Diversidad de especies	La recolección o captura de especies podría acelerar la regeneración de las especies objeto de comercio y promover el equilibrio de estas.	El potencial agotamiento de las especies seleccionadas podría socavar la diversidad de especies.	Reglamentación del comercio
	Erosión genética		Las importaciones de especies silvestres o importaciones destinadas a la reexportación podrían permitir la introducción de especies invasoras	Fortalecer los controles aduaneros, las inspección sanitarias y fitosanitarias, etc.
	Integridad del ecosistema	Las oportunidades de comercio de especies silvestres podrían mejorar las asociaciones que fomenten la integridad ecológica y legal de los ecosistemas de especies silvestres.	La urgencia de la captura de recursos podría socavar los esfuerzos de conservación y por lo tanto la integridad de los ecosistemas clave.	Aumentar la conciencia entre los comerciantes de especies silvestres
	Delitos contra las especies silvestres	El comercio autorizado podría actuar como desincentivo para el comercio ilegal de especies silvestres.	El comercio legal podría incentivar el comercio ilícito y favorecer la delincuencia organizada.	Régimen de disuasión criminal
Repercusiones sociales				
	Pobreza	El comercio de especies silvestres puede contribuir a		

³ Evaluación de los impactos ambientales y las repercusiones sociales y económicas del comercio de especies silvestres en Uganda

		reducir la pobreza entre los comerciantes y las comunidades participantes.		
	Igualdad social	La distribución de los ingresos permite a las comunidades apreciar el valor de la conservación		
	Empoderamiento de la comunidad	La participación en las actividades comerciales permite aumentar la confianza y competencia cívica de las comunidades participantes.		
	Salud		Las especies comercializables puede convertirse en canales de transmisión de enfermedades (por ejemplo, gripe aviar).	
Repercusiones económicas				
	Ingresos familiares	El comercio de especies silvestres aumenta los ingresos del hogar y de la comunidad.		
	Proyectos comunitarios	Los proyectos comunitarios consiguen financiamiento para iniciativas comerciales.		
	Oportunidades para empresas	El comercio de especies silvestres ofrece oportunidades como una empresa comercial alternativa.		

Anexo 4 - Matriz para la evaluación de opciones de respuestas relacionadas con la política

Matriz para la evaluación de opciones de respuestas relacionadas con la política		
Parámetros	Análisis de la opción (alto/bajo/desconocido)	Preguntas clave
Efectos proyectados sobre el comercio de especies silvestres (e impacto ambiental general)		¿En qué grado puede una medida política afectar positivamente la sostenibilidad del comercio?
Nivel de complejidad		¿La introducción y aplicación de la medida supone aspectos técnicos o administrativos muy complejos?
Costo de aplicación y funcionamiento		Esta información es necesaria para evaluar la rentabilidad
Repercusiones sociales positivas esperadas		¿Hasta qué punto la medida de política genera una distribución más equitativa de los costos y beneficios del comercio de especies silvestres?
Repercusiones económicas positivas esperadas		¿Hasta qué punto una medida afecta las economías de las recolecciones y comerciales?
Viabilidad		¿Hasta qué punto es factible introducir la medida?
Coherencia con los compromisos ambientales y de desarrollo internacionales		¿La medida de política estaría en consonancia con los compromisos internacionales como los Principios de Addis Ababa?
Capacidad institucional de aplicación		¿Las instituciones nacionales cuentan con los conocimientos, los recursos humanos y las instituciones adecuadas para aplicar la medida?
Fuerte oposición/facilidad de introducción		¿Las medidas de la política serían fáciles de introducir generarían la oposición de grupos de interés poderosos?
Otros factores de interés		¿Qué otros factores influirían en la elección de la medida?