

Tendencias legislativas en la ordenación de la fauna

FAO
ESTUDIO
LEGISLATIVO
74

M.T. Cirelli

para el

Servicio del Derecho para el Desarrollo
Oficina Jurídica de la FAO

PRÓLOGO

En los últimos años, países de todo el mundo han realizado una exhaustiva revisión de su vigente legislación en materia de fauna o han adoptado nuevos marcos jurídicos para la ordenación y protección de la vida silvestre. El propósito del presente estudio es evaluar la situación actual de las leyes nacionales sobre la fauna en el mundo, con particular atención a las nuevas leyes y a las innovaciones jurídicas que se han adoptado en el último decenio.

La legislación examinada abarca leyes que se ocupan concretamente de la fauna y la caza, así como disposiciones de utilidad incluidas en leyes concernientes a otras materias, como las áreas protegidas, los bosques, la biodiversidad y el medio ambiente. Cuando procede, también se hace referencia a instrumentos legales locales en los casos en que las competencias en materia de ordenación de la fauna se hayan transferido en parte o totalmente a los gobiernos locales.

Habida cuenta de la amplitud de la materia en examen, el presente estudio no pretende representar un examen exhaustivo de todas las leyes pertinentes que están vigentes en los países abarcados. Más bien determina las principales tendencias discernibles en la legislación relativa a la fauna silvestre – así como las excepciones más destacadas – mediante el examen de las leyes de una muestra representativa de países.

Con este proceso, se evalúa la forma en que la legislación vigente aborda los temas centrales relacionadas con la fauna y sus hábitats, a saber: (i) ordenación y protección de los animales salvajes mediante el uso de instrumentos de planificación, reglamentos de caza, requisitos para la concesión de licencias y control de la cría y reproducción de los animales de caza; (ii) propiedad de la fauna silvestre y derechos y obligaciones conexos, incluida la indemnización en caso de daños causados por los animales y el balance entre los derechos de los cazadores y los de los propietarios de la tierra en que viven los animales; (iii) áreas protegidas, comprendidas las disposiciones sobre protección de las zonas vecinas y la relación entre la protección de la vida silvestre y otras formas de aprovechamiento de la tierra; (iv) participación, facilitada por las instituciones, en la toma de decisiones relacionadas con la fauna silvestre y en los beneficios económicos resultantes, incluidos los mecanismos de consulta, los órganos representativos de la ordenación de la fauna, los

acuerdos entre individuos o comunidades y las instituciones públicas, y la transferencia de competencias.

Si bien las leyes recientes suelen conservar muchos de los elementos básicos de las leyes anteriores, con frecuencia contienen a la vez importantes innovaciones.

En primer lugar, se tienden a colocar instrumentos arraigados de protección de la fauna en un contexto nuevo, en que se persiguen objetivos de mayor alcance y se tienen en cuenta exigencias más amplias. A fin de mantener más eficazmente la biodiversidad, las áreas protegidas se están estableciendo cada vez más como parte de sistemas nacionales y no en retazos esparcidos. En el marco de los regímenes de caza, se presta una mayor atención a las necesidades de subsistencia de las comunidades cazadoras tradicionales.

En segundo lugar, las leyes recientes sobre fauna abordan nuevas cuestiones y prevén nuevos medios para su protección y ordenación. En particular, disponen una protección más adecuada de la biodiversidad, teniendo más claramente en cuenta la interdependencia entre las especies. Además, en lugar de centrarse únicamente en el control de la caza, abarcan los factores que representan una amenaza de mayor amplitud para la fauna, en particular exigiendo la realización de evaluaciones del impacto ambiental de las actividades que pueden perjudicar la vida silvestre. Asimismo, hacen mayor hincapié en la planificación de la ordenación, pues prevén cada vez más que los procesos de ordenación y de sus objetivos básicos estén sujetos a la ley y dependan menos de las iniciativas de las administraciones, que pueden ser variables. Por último, crean normas, instituciones y procedimientos encaminados a: hacer participar a las personas afectadas y las partes interesadas en la adopción de decisiones relacionadas con la fauna; permitir que las comunidades locales puedan aprovechar los beneficios económicos que se derivan del aprovechamiento de los recursos silvestres; y tener en cuenta las dimensiones socioculturales de la ordenación de la fauna.

Al tiempo que se destaca la legislación nacional, en el estudio se examinan brevemente también los principales rasgos de los tratados internacionales en materia de fauna, con especial atención hacia los vínculos entre los diversos instrumentos locales, nacionales e internacionales. Como botón de muestra de un sistema regional particularmente desarrollado se analizan la legislación y la jurisprudencia de la Comunidad Europea.

El estudio es fruto de un esfuerzo conjunto entre la Oficina Jurídica y el Departamento de Montes de la FAO. Fue escrito por María Teresa Cirelli, quien es una consultora jurídica de la FAO y ha brindado asesoramiento a diversos países en materia de legislación sobre la vida silvestre. La supervisión técnica del estudio ha estado a cargo de Mohamed Ali Mekouar, Oficial Jurídico Superior del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO.

Lawrence Christy
Jefe, Servicio
del Derecho para el Desarrollo
Oficina Jurídica

Manuel Paveri
Jefe, Subdirección de Políticas
e Instituciones forestales
Departamento de Montes

Índice

PROLOGO	iii
RESUMEN	ix
I. INTRODUCCIÓN	1
II. DERECHO DE LA FAUNA: DIMENSIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES	3
2.1. Vínculos entre leyes locales, nacionales e internacionales	3
2.2. Panorama de los principales acuerdos internacionales	6
2.3. Legislación y jurisprudencia de la Comunidad Europea	11
2.3.1. La Comunidad Europea y la legislación sobre la fauna	11
2.3.2. La Directiva de Aves	12
2.3.3. La Directiva de Hábitats	13
2.3.4. Decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	16
III. PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DE LA FAUNA	24
3.1. Normas de protección	24
3.1.1. Restricciones de la caza	24
3.1.2. Protección de especies específicas	26
3.1.3. Evaluación de los procesos perjudiciales	29
3.1.4. Protección de la biodiversidad	31
3.2. Planificación de la ordenación	33
3.3. Reglamentación de la caza	35
3.4. Utilización de licencias	37
3.4.1. Las licencias como instrumento de ordenación	37
3.4.2. Licencias de caza	39
3.4.3. Otros tipos de licencias	40
3.4.4. Otras finalidades de las licencias	40
3.5. Cría y reproducción de los animales silvestres	41
IV. PROPIEDAD DE LA FAUNA Y DERECHOS Y OBLIGACIONES CONEXOS	44
4.1. Enfoques legislativos con respecto a la propiedad de la fauna	44

4.1.1.	La fauna como propiedad del Estado	44
4.1.2.	La fauna como propiedad de los terratenientes	48
4.2.	Protección de las personas y de los bienes	50
V.	FAUNA, ÁREAS PROTEGIDAS Y UTILIZACIÓN DE LA TIERRA	53
5.1.	Áreas protegidas para la ordenación de la fauna	53
5.2.	Medidas de protección fuera de las áreas protegidas	55
5.3.	Medidas relativas a la ordenación de la fauna y otros usos de la tierra	55
VI.	INSTITUCIONES, POBLACIÓN Y FAUNA	58
6.1.	Enfoques para la participación de la población en la ordenación de la fauna	58
6.2.	Consulta pública	59
6.3.	Creación de organismos centrados en la población para la ordenación de la fauna	61
6.4.	Acuerdos entre la población y las administraciones	63
6.5.	Transferencia de competencias	64
6.6.	Ordenación de la fauna y cuestiones culturales	66
VII.	CONCLUSIÓN	68
	LEGISLACIÓN EXAMINADA	71
	BIBLIOGRAFIA	76

RESUMEN

El presente estudio se basa en un análisis de la reciente legislación de diversos países relativa a la fauna silvestre y tiene como finalidad determinar sus principales tendencias.

En la **introducción** se exponen brevemente las orientaciones que ya se habían identificado a principios de los años ochenta en el contexto de un análisis de las leyes de los países africanos. Si se les compara con las de la generación anterior, por lo general las últimas leyes del decenio de 1970 abarcaban de manera más amplia la ordenación de la fauna silvestre, incluyendo los aspectos de desarrollo y de conservación.

En el **capítulo II**, que vierte sobre la legislación internacional, nacional y local sobre ordenación de la fauna, se mencionan las relaciones entre estos diversos niveles de poderes legislativos, así como los beneficios y la complejidad que se derivan del incremento de iniciativas internacionales y locales. Si bien la oportuna adopción de leyes en niveles territoriales diferentes puede arrojar múltiples beneficios, también pueden surgir algunas dificultades en la coordinación y por ende en el logro de una aplicación armonizada de la ley, por ejemplo en el caso de acuerdos internacionales o de disposiciones nacionales que han de aplicarse a nivel regional.

Ese mismo capítulo contiene secciones sobre legislación internacional (que se limitan a una breve descripción de unos cuantos convenios en materia de fauna silvestre) y sobre legislación de la Comunidad Europea (CE). En calidad de instrumentos jurídicos regionales, las iniciativas de la CE han tenido un notable impacto en la concepción del marco jurídico de los quince países miembros, en particular en lo concerniente a las cuestiones ambientales. En una de tales secciones se examinan la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats, que son los principales instrumentos jurídicos adoptados por la Comunidad en relación con la vida silvestre, así como la forma en que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha interpretado esas leyes.

En el **capítulo III** se examina cómo las leyes abordan algunas cuestiones de importancia relativas a la ordenación de la fauna. Las secciones de este capítulo vierten sobre las normas de protección, la planificación de la ordenación y otros aspectos relacionados con ésta, como la caza, la utilización de licencias o la cría y reproducción de los animales silvestres.

Entre las normas de protección más comunes figuran **las limitaciones de la caza**, que pueden referirse a especies, zonas, métodos de caza, finalidades de la caza, o basarse en restricciones de tiempo. Por lo que se refiere a las reglas que prohíben cazar con determinados métodos, algunas de ellas pertenecen a la mayoría de los países y otras varían de acuerdo con las tradiciones del lugar. En ocasiones, la ley sigue permitiendo la existencia de algunas disposiciones porque según la tradición se consideran aceptables, pues contribuyen a la subsistencia o satisfacen las exigencias de los cazadores deportivos. Sin embargo, en muchos países las razones que justifican la existencia de métodos de caza con finalidades deportivas siguen siendo objeto de intensos debates.

La elaboración de listas de especies es un instrumento al que suele recurrirse para proteger los animales salvajes y que normalmente sigue utilizándose también en las leyes recientes. A menudo, existen disposiciones para la creación de listas de las distintas **categorías de animales que han de recibir protección en grados diferentes**. La eficacia de tales disposiciones puede depender de la flexibilidad con que se permite ajustar las listas a las necesidades de la sostenibilidad.

En algunos países las leyes han comenzado a prever la debida **ordenación de los procesos que pueden tener efectos negativos en la fauna**, con la finalidad de eliminarlos o reducirlos. Se ofrecen algunos ejemplos de ello en una sección sobre este tema.

En los últimos años, diversas leyes han reflejado una creciente preocupación hacia la protección de la **biodiversidad** en su conjunto, más que de algunas especies significativas de animales y plantas únicamente. En la subsección dedicada a la protección de la biodiversidad se presentan algunos ejemplos.

En la sección sobre **planificación de la ordenación** se describen algunas disposiciones en que se establecen los procesos de ordenación de la fauna, que pueden suponer actividades como el acopio de los datos pertinentes y la adopción de diferentes tipos de planes de gestión. Este análisis parece indicar que si bien casi todos los países han previsto una base jurídica de algún tipo para planificar la ordenación, el enfoque de este tema sigue siendo fragmentario, es decir, rara vez las leyes establecen un marco racional completo.

La sección sobre **reglamentación de la caza** se limita a temas no abarcados en otras secciones (como las secciones sobre normas de protección, licencias, etc.). En ella se describen algunos de los debates políticos en materia de caza que influyen en la formulación de las leyes. Es habitual que tres grandes grupos de intereses como mínimo expresen opiniones parcialmente divergentes sobre la reglamentación de cuestiones como la repoblación de la fauna, la caza selectiva y los métodos de caza tradicionales.

Por lo general las disposiciones de las leyes nacionales sobre **licencias y permisos** están encaminadas a contribuir a una ordenación racional de la fauna silvestre. No obstante, en la sección dedicada a este tema se señala que este efecto es limitado, pues aunque la mayoría de los países prevé numerosos requisitos para la concesión de licencias, no vinculan su expedición a las reales exigencias de la ordenación, y las decisiones conexas se dejan en gran medida a la discreción de las administraciones. Algunas leyes prevén diferentes tipos de licencias, basadas en los diversos grados de protección de los animales de que se trate, el tamaño de los animales (por ejemplo, animales de caza pequeños o de grandes dimensiones), el lugar de residencia (por ejemplo, para visitantes y extranjeros) o los objetivos de la caza o captura de animales (por ejemplo, finalidades deportivas, de subsistencia, científicas).

El análisis de las disposiciones relacionadas con la cría y reproducción de animales de caza indica que fundamentalmente establecen sistemas de control con miras a proteger el medio ambiente y la biodiversidad y prevenir efectos negativos.

En el **capítulo IV**, que trata de la propiedad de la fauna, se presentan algunos enfoques diferentes de la propiedad de los recursos de fauna y los derechos y obligaciones conexas, como el derecho de caza y el derecho de obtener beneficios financieros de la fauna, así como la obligación de llevar a cabo la ordenación de los animales y pagar indemnizaciones por el daño que puedan provocar. Existen dos tendencias principales en la propiedad de la fauna silvestre: la propiedad estatal y la propiedad por terratenientes privados o comunales.

En el **capítulo V**, sobre utilización de la tierra y áreas protegidas, se exponen las disposiciones concernientes a los tipos de áreas protegidas que están dedicadas específicamente a la protección y ordenación de la fauna, con inclusión de la caza. La sección subsiguiente hace mención de

las escasas disposiciones de las leyes nacionales sobre las medidas de protección de la fauna aplicables fuera de las áreas protegidas. En la sección final se examina la relación entre la ordenación de la fauna, que conlleva la utilización de la tierra en diversas formas, y otros usos de la tierra en las áreas protegidas y zonas vecinas, y en general las políticas y la planificación de la utilización de las tierras. Este es otro tema que rara vez se aborda en la legislación.

En el **capítulo VI** se examinan las disposiciones concernientes a la participación del público en la ordenación de la fauna. Las ventajas que presenta esta participación en los beneficios derivados de la ordenación de la vida silvestre, así como en la adopción de decisiones en la materia son múltiples; entre ellas cabe mencionar el amplio apoyo a las medidas que se adoptan y la consiguiente mejora de su aplicación y cumplimiento.

Los países estimulan la participación en niveles variables y con planteamientos diferentes. Una medida básica consiste en permitir el acceso a la información existente en materia de fauna silvestre. Luego, por lo general la ley dispone que deben tenerse en cuenta los intereses de la población. Las medidas de carácter más específico exigen que se efectúen consultas con los interesados directos o el público en relación con actividades como la adopción de planes de ordenación o la designación de áreas protegidas. Otro enfoque consiste en prever la creación de órganos centrados en la población encargados de diferentes responsabilidades de ordenación, o la gestión de zonas en el marco de acuerdos establecidos entre las personas o comunidades interesadas y la administración. La transferencia de competencias legislativas o administrativas desde el nivel central al nivel local representa otro medio para que la población pueda participar más directamente en la ordenación de la fauna. En este capítulo se analizan ejemplos de los diferentes enfoques.

Al final del presente documento figura una lista de la legislación examinada.

I. INTRODUCCIÓN

La mayor parte de los sistemas jurídicos cuentan con leyes relativas a la protección de los animales silvestres desde hace mucho tiempo. En muchos casos, el principal centro de interés era la caza, así como la necesidad conexas de proteger al menos algunas especies o etapas de la vida animal. Las disposiciones que tenían como finalidad general la protección de los animales silvestres con frecuencia se introdujeron por vez primera en la legislación sectorial sobre caza, y a menudo eran el resultado de un compromiso entre intereses contrapuestos. En ocasiones, también se designaron como áreas protegidas aquellas zonas de particular importancia para la supervivencia de los animales, mediante la creación de reservas para tal fin.

Normalmente en una fase posterior, en muchos países se fue ampliando la gama de aspectos abarcados hasta incluir todo hábitat relevante para las especies, lo que llevó a adoptar múltiples leyes sobre diversos tipos de áreas protegidas.

Prescindiendo del hecho de que las disposiciones sobre animales silvestres y áreas protegidas hayan coexistido en un único instrumento jurídico o se hayan mantenido separadas, una característica común de la legislación de esa generación fue que rara vez abarcaba de forma global la ordenación de la fauna, que incluyera los aspectos tanto de desarrollo como de conservación.

En un estudio publicado en 1984 relacionado con la legislación sobre fauna y áreas protegidas en África, ya se había señalado una tendencia (más evidente en las últimas leyes de los años setenta que en las de los decenios anteriores) hacia una mayor atención a la **ordenación y utilización de la fauna silvestre**, en contraposición a un estricto interés por la caza y la protección de especies individuales (FAO, 1984). Los sistemas jurídicos que inicialmente se basaban en dos elementos bien diferenciados – la caza y las áreas protegidas – pasaron entonces a adoptar un conjunto efectivo de leyes sobre vida silvestre en que ésta se consideró más apropiadamente como un recurso natural renovable. Así pues, el objetivo de las políticas y leyes sobre fauna pasó a ser gradualmente una adecuada ordenación de ese recurso para toda finalidad que fuera útil, pero que al mismo tiempo no ocasionara su deterioro, en consonancia con la evolución de las leyes nacionales e internacionales en materia de medio ambiente, que para finales del decenio de 1980 dieron gran cabida al principio del desarrollo sostenible.

Posteriormente surgieron cuestiones adicionales, que sirvieron de orientación para formular las leyes más recientes. Entre ellas figura una mayor atención a la función de cada especie y organismo y por ende a la protección de la biodiversidad. Asimismo, se han tenido más en cuenta los aspectos de la ordenación de la vida silvestre que guardan una mayor relación con las personas. Ello se refleja en una mayor consideración de las opiniones de la población en la adopción de decisiones y en nuevas disposiciones institucionales para tal fin, con un incremento de las iniciativas locales. Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha dedicado una creciente atención a la conservación del medio ambiente y la naturaleza y también ha crecido el impacto de las iniciativas internacionales. En los capítulos siguientes se examinan éstas y otras tendencias.

La legislación nacional examinada data de los años noventa y se especifica en la lista al final de este documento. Tales leyes (y en algunos casos reglamentos) se refieren directamente a los animales silvestres o más sencillamente a la caza, o más generalmente a toda la vida silvestre (en ocasiones incluidas las plantas) o la protección de la naturaleza. Además, algunas de ellas abarcan también las áreas protegidas, conjuntamente con la vida silvestre o de forma exclusiva. En este último caso, el análisis siguió centrándose principalmente en la identificación de tendencias en la legislación sobre la fauna más que en un examen general de la legislación sobre áreas protegidas.

II. DERECHO DE LA FAUNA: DIMENSIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES

2.1. Vínculos entre leyes locales, nacionales e internacionales

En los decenios pasados se ha experimentado un incremento masivo de **normas medioambientales, adoptadas en foros internacionales**, como los acuerdos mundiales o regionales y las leyes promulgadas por la Comunidad Europea (CE), así como el consiguiente mayor impacto de tales fuentes en los sistemas jurídicos nacionales.

Al mismo tiempo, se ha registrado una creciente tendencia hacia la **transferencia de responsabilidades** en el sector medioambiental desde los gobiernos centrales hacia las autoridades locales. En los Estados que poseen una estructura descentralizada, federal o parecida, con frecuencia la fauna silvestre es una de las materias sobre la que las autoridades locales pueden en cierta medida promulgar leyes, en forma independiente o en el marco de leyes establecidas a nivel central.

Estos procesos paralelos son enfoques productivos en lo que concierne tanto a la protección como la ordenación de la fauna. Por lo que se refiere a las **iniciativas internacionales**, la armonización de la legislación medioambiental entre países diferentes resulta de utilidad, pues puede llevar a los que están rezagados en cuanto a la adopción de normas medioambientales rigurosas hasta los niveles de los países más activos, al tiempo que por lo general no impide a estos últimos adoptar medidas de protección más estrictas. La adopción de normas a nivel internacional permite asimismo proteger y manejar especies cuyo alcance rebasa las fronteras nacionales. Puede además contribuir a una competencia justa entre las empresas, pues si están vigentes normas medioambientales armonizadas, los productores afectados se ven a su vez sujetos a las mismas restricciones o a otras muy similares, lo que redundará también en beneficio de los consumidores.

Por lo que atañe a la creciente **transferencia de responsabilidades al nivel local**, este proceso puede hacer que se tengan más en cuenta todos los intereses del caso y que se celebren consultas adecuadas con sus representantes, especialmente cuando las autoridades se eligen de forma democrática. Además, puede facilitar la determinación de particulares exigencias locales con respecto a las especies autóctonas o determinados lugares. Los acuerdos internacionales en materia medioambiental más

recientes, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hacen hincapié en la adopción de medidas y la planificación que abarquen zonas específicas, lo que por lo general se logra mejor a nivel local. La incorporación de cuestiones medioambientales en la planificación local puede contribuir considerablemente a conservar los hábitats situados fuera de las áreas protegidas. Los conflictos que con frecuencia surgen entre autoridades centrales diferentes encargadas de sectores interrelacionados (fauna y caza, agricultura, sector forestal, medio ambiente) pueden mitigarse si se confieren a las autoridades locales las responsabilidades generales del desarrollo de sus respectivas áreas territoriales, pues por lo general en este nivel los diferentes sectores administrativos se hallan más integrados. Las autoridades locales, que son los representantes más cercanos a las comunidades, suelen estar en mejor posición para garantizar sus intereses en un proceso de planificación integrada.

Por consiguiente, **los procesos legislativos internacionales y locales**, así como su aplicación, pueden contribuir apreciablemente a la conservación de la fauna silvestre. Sin embargo, la **integración entre todos estos procesos** puede resultar muy compleja. La legislación adoptada a nivel internacional normalmente debe aplicarse mediante la adopción de normas nacionales específicas. Puede darse el caso de que el poder para emanar leyes sobre una materia pertinente en un país se haya delegado a uno o más niveles locales. Mientras el Estado siga siendo responsable de las obligaciones contraídas a nivel internacional, su cumplimiento armonizado, incluso dentro de un único país, puede verse dificultado por la inercia de algunas autoridades locales, o por posibles diferentes formas de aplicación.

El proceso de aplicación de la legislación de la CE, por ejemplo, a menudo ha resultado menos eficiente en el caso de la «transposición» obligatoria de reglamentos relativos a temas reservados al poder legislativo de las autoridades locales de los Estados miembros. Este problema trasciende la cuestión de la legislación sobre ordenación de la fauna, y en los Estados miembros de la Unión Europea se están experimentando diversos enfoques a fin de facilitar la observancia de las obligaciones internacionales y al mismo tiempo respetar la función y las actividades de las autoridades locales.

El caso de Italia proporciona una serie de ejemplos concretos. En ese país, se adoptaron algunas leyes en el decenio pasado con la finalidad específica de mejorar la eficacia del proceso de integración de la legislación de la CE en el sistema jurídico nacional. Algunas de esas leyes son aplicables a

cualquier tema, mientras que otras atañen específicamente a la legislación sobre ordenación del medio ambiente y la vida silvestre y son consecuencia de múltiples litigios iniciados por las regiones o las asociaciones ecológicas. Por ejemplo, en un decreto de 1997¹, se reglamentan de forma específica los poderes respectivos de las autoridades centrales y las regiones en relación con la suspensión de la aplicación de la Directiva de la CE sobre conservación de las aves silvestres. Si bien en la Directiva se establece una lista de especies protegidas, se permite que los Estados miembros den su consentimiento a determinadas excepciones en circunstancias específicas (art. 9(1)(c)). Las regiones italianas solían disponer a su arbitrio las excepciones de la aplicación de las normas de la CE. El decreto reserva al Estado el derecho de establecer un régimen uniforme en materia de suspensiones. Las administraciones regionales pueden conceder exenciones únicamente con el consenso del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Políticas Agrícolas y Forestales, con sujeción a condiciones específicas cuyo control incumbe al Instituto Nacional para la Fauna Silvestre.

En el Decreto legislativo 112 del 31 de marzo de 1998 se especifican, entre otras, las funciones relacionadas con la protección de la naturaleza que se han declarado «de importancia nacional». Entre ellas figuran la aplicación de la legislación internacional y de la CE sobre protección del medio ambiente; la conservación y el mejoramiento de las áreas protegidas que se consideran de importancia nacional o internacional, y protección de la biodiversidad, la fauna y la flora que se hallan específicamente amparadas por leyes internacionales o de la CE; la modificación de las listas de especies que se pueden cazar de conformidad con las leyes internacionales, de especies en peligro de extinción y de mamíferos y reptiles peligrosos; y la autorización para la importación o exportación de especies autóctonas (art. 69.1(a),(b),(i) y (l)-(n)).

Ha habido asimismo controversias entre las autoridades centrales y regionales respecto de la aplicación de las leyes nacionales que permiten a las regiones modificar las temporadas de caza establecidas en la legislación nacional (ley de protección de los animales silvestres de sangre caliente y la caza, art. 19). En la práctica, esta posibilidad se ha

¹ Decreto del Presidente del Consejo de Ministros del 27 de septiembre de 1997, subsiguiente a una decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (WWF/Región Véneto), que se cita *infra* (2.3.4.), en que se consideraba que la práctica seguida en Italia en materia de excepciones no cumplía las disposiciones de la Directiva de Aves.

utilizado principalmente para permitir periodos de caza más prolongados en ciertas regiones, sin tener en debida cuenta el parecer del Instituto Nacional para la Fauna Silvestre, que por ley debe publicarse, lo que es objeto de duras críticas por parte de las organizaciones ecológicas.

Unas normas internacionales, nacionales y locales adecuadas son medios esenciales para una correcta ordenación de la fauna silvestre. Si las cuestiones pertinentes se abordan en el nivel territorial más apropiado también se contribuye a que esas normas sean más eficaces. Por ejemplo, las especies cuya área de distribución rebasa las fronteras administrativas con toda probabilidad se tratarán mejor a nivel nacional o internacional, puesto que en este caso puede adoptarse un único enfoque general para su ordenación. Por el contrario, hay zonas o especies cuyas características hacen necesario un reglamento local más detallado, y por ende es mejor abordarlas a nivel local, si bien en el contexto de los principios internacionales y nacionales. Además es fundamental que se tomen medidas claras en lo que respecta a la división de poderes legislativos y administrativos en los niveles internacional, nacional y local, independientemente de que se incluyan o no se incluyan en disposiciones legales específicas.

2.2. Panorama de los principales acuerdos internacionales

Muchos de los acuerdos internacionales adoptados a nivel mundial o regional conciernen a la fauna silvestre o de una u otra manera pueden producir efectos en ella. Si bien el presente estudio se centra en las leyes nacionales, en esta sección se resume el contenido de los principales acuerdos mundiales en la materia, ya que han contribuido considerablemente al desarrollo de las leyes nacionales. Esto no ha ocurrido sólo en los numerosos Estados que los han suscrito sino también en otros países cuya legislación ha recibido su influencia, aunque no se haya emprendido o ultimado un proceso de aceptación oficial. Por lo que se refiere a las iniciativas regionales, el caso peculiar de la legislación de la CE, que ha tenido un impacto importante en las leyes de sus Estados miembros, se presenta de forma separada en la sección subsiguiente.

Entre los acuerdos de mayor relevancia cabe citar la **CITES** (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres), que se adoptó en Washington en 1973. La Convención protege las especies amenazadas al restringir y reglamentar su comercio internacional mediante sistemas de concesión de permisos

para la exportación. En el caso de especies en peligro de extinción que se ven o pueden verse afectadas por el comercio (enumeradas en el Apéndice I de la Convención), los permisos de exportación pueden expedirse únicamente en circunstancias excepcionales y con sujeción a condiciones muy severas; también para importar tales especies hace falta un permiso, y no se autoriza el comercio con fines primordialmente comerciales. En el caso de especies que pueden verse amenazadas a menos que no se controle estrictamente su comercio (cuya lista figura en el Apéndice II), pueden concederse permisos de exportación (incluidas las actividades comerciales) sólo si la exportación no perjudica la supervivencia de la especie en cuestión y se cumplen las demás condiciones previstas. Para las especies ya sujetas a normas nacionales pero que necesitan de la cooperación internacional para el control de su comercio (incluidas en el Apéndice III), pueden otorgarse permisos de exportación para los especímenes que no se hayan explotado ilegalmente. La Conferencia de las Partes se encarga de las adiciones o cancelaciones de especies de los Apéndices I y II, de conformidad con criterios establecidos. En 1994, la Conferencia adoptó unos nuevos criterios que abrogaban otros que habían estado en vigor por mucho tiempo. Esos nuevos criterios abarcan principios generales como el principio cautelar y condiciones muy detalladas de índole biológica o de otro tenor.

La Convención prevé que los Estados adopten leyes que sancionen el comercio y la posesión de las especies abarcadas, y que contemplen la confiscación de las especies exportadas ilegalmente o su restitución al Estado. En el último decenio, la Conferencia de las Partes adoptó diversas resoluciones sobre medidas de aplicación y cumplimiento, como la Resolución 9.9 (1994), en que se recomienda la confiscación de los especímenes exportados de forma ilegal; la Resolución 9.10 (Rev.) (1994), sobre la enajenación de los especímenes confiscados o de partes o derivados de ellas; y la Resolución 11.3 (2000), en la que se recomienda una mayor coordinación entre las autoridades competentes y se esbozan medidas para promover su aplicación, como la creación de incentivos apropiados para las comunidades locales y rurales. La Conferencia ha adoptado asimismo

resoluciones sobre el comercio de determinadas especies y sobre la cría y reproducción de especies protegidas².

Otro acuerdo internacional importante es la **Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres**, adoptada en Bonn en 1979, que prevé la cooperación entre los Estados que albergan especies migratorias que atraviesan periódicamente las fronteras internacionales. En cuanto a las especies que se consideran en peligro de extinción (que se indican en el Apéndice I), los Estados deben conservar y restaurar sus hábitats; prevenir, eliminar o reducir al mínimo los obstáculos que impiden su migración; prevenir, reducir y controlar los factores que pueden ponerlos en peligro; y prohibir su captura. Respecto de otras especies que poseen un estado desfavorable de conservación (y que se enumeran en el Apéndice II), los Estados del área de distribución se comprometen a concertar acuerdos a fin de mantener o restablecer las especies de que se trate en un estado favorable de conservación. Uno de los acuerdos adoptados en el marco de la Convención es el Acuerdo sobre la Conservación de Aves Acuáticas Migratorias Africanas y Euroasiáticas (1995), que contempla la adopción de medidas concertadas por parte de los Estados del área de distribución (117 países, que abarcan desde las regiones septentrionales del Canadá y la Federación de Rusia hasta el extremo sur de África) para todos los sistemas migratorios de las 172 especies de aves acuáticas que abarca.

En 1997 la Conferencia de las Partes adoptó una «Estrategia para el desarrollo futuro de la Convención», en la que se establecieron los objetivos prioritarios para el trienio de 1998–2000. Asimismo, en 1999, adoptó el Plan Estratégico para 2000–2005, entre cuyos objetivos figura dar prioridad a las medidas de conservación de las especies migratorias, *inter alia*, teniendo en cuenta las especies migratorias en las políticas gubernamentales, reduciendo los obstáculos para la migración y determinando las especies contenidas en el Apéndice II a las que debe darse prioridad para concluir acuerdos en el marco de la Convención; promover el acceso a la Convención de países específicos; y facilitar y

² A saber: la Resolución 11.4 (2000) que prevé un procedimiento para registrar las operaciones comerciales necesarias para reproducir las especies incluidas en el Apéndice I y exige, por ejemplo, una evaluación de los riesgos ecológicos en los ecosistemas y especies locales en relación con las actividades de reproducción en cautividad de especies exóticas; y la Resolución 11.16 (2000) sobre la cría y el comercio de las especies confinadas en fincas.

mejorar la aplicación de la Convención, mediante la movilización de recursos financieros, la racionalización de las disposiciones institucionales y el fortalecimiento de los vínculos con otras disposiciones internacionales relacionadas con la biodiversidad.

Mientras que la CITES y la Convención de Bonn son tratados basados en las especies, se logran proteger también determinados hábitats importantes para la fauna silvestre gracias a tratados que abarcan zonas específicas, como la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1971) y la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 1972).

Los países partes en la **Convención de Ramsar** deben designar los humedales de sus territorios a fin de que se incluyan en una Lista de Humedales de Importancia Internacional, y promover su conservación y uso racional, por ejemplo mediante el establecimiento de reservas naturales. Durante las reuniones 4ª, 6ª y 7ª de la Conferencia de las Partes Contratantes celebradas en 1990, 1996 y 1999, respectivamente, se adoptaron los «Criterios para la identificación de humedales de importancia internacional». En la Conferencia de las Partes de 1996 se adoptó el Plan Estratégico 1997–2002, que hace hincapié en la necesidad de integrar la protección de los humedales con el desarrollo sostenible (que se considera un sinónimo de «uso racional»³), a fin de fomentar la participación de las comunidades locales y del sector privado y movilizar recursos a nivel internacional.

La **Convención sobre el Patrimonio Mundial** prescribe la identificación y conservación de los lugares de elevado valor universal desde el punto de vista natural o cultural, a ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial. Si bien la responsabilidad de la conservación corresponde fundamentalmente al Estado en que está ubicado el lugar, la Convención también prevé la prestación de asistencia internacional financiada por el Fondo del Patrimonio Mundial. En la época en que se elaboró el presente documento, la lista contenía 721 propiedades, de las cuales 144 de carácter natural y 23 mixtas (culturales y naturales).

³ Ya en 1980, en la Recomendación 1.5 de la Conferencia de las Partes, se afirmaba que el uso racional de los humedales implica el mantenimiento de sus condiciones ecológicas, en tanto base no solamente de la conservación de la naturaleza, sino también de un desarrollo sustentable (preámbulo).

Más recientemente, la mayor atención mundial hacia la interacción de las especies y los demás organismos vivos entre sí mismos y con las actividades humanas ha suscitado una mayor preocupación hacia la protección de la biodiversidad en su conjunto, y este cambio se manifiesta en el **Convenio sobre la Diversidad Biológica**, adoptado en Río de Janeiro en 1992, que se ha venido incorporando paulatinamente en las legislaciones nacionales. Con arreglo al Convenio, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad han de perseguirse mediante la adopción de estrategias específicas y también por medio de la incorporación de las cuestiones pertinentes en todo plan, programa o política del caso (art. 6). La utilización sostenible de la biodiversidad debe tenerse en cuenta en los procesos nacionales de toma de decisiones (art. 10). Entre las obligaciones de las Partes figura la reconstitución de las especies amenazadas y, específicamente, la adopción de leyes para la protección de las especies en peligro de extinción (art. 8). Asimismo, las Partes deben identificar y mantener bajo control los factores que pueden tener un impacto negativo en la biodiversidad (art. 7), y encargarse de su reglamentación y gestión. También está prevista la realización de evaluaciones del impacto medioambiental de los proyectos que pueden producir «efectos adversos importantes» en la biodiversidad (art. 14).

De Klemm (1999) sostiene que, a partir en particular de la Convención de Bonn y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, han surgido dos nuevos conceptos en el derecho internacional medioambiental. El primero se refiere al «estado de conservación», puesto que desde entonces en el derecho internacional se ha estipulado progresivamente que las especies o las poblaciones de especies se mantengan en un estado de conservación favorable. Esta misma idea se aplica, por ejemplo, en la Directiva de la CE relativa a la conservación de los hábitats naturales. El estado de conservación favorable es un objetivo que debe alcanzarse mediante diversas *obligations de moyen*, pues hay que controlar las actividades potencialmente perjudiciales y oponerse a su realización. El segundo concepto de reciente aparición es el de «proceso potencialmente peligroso», que se refleja en las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica que prevén el control de las fuentes de efectos adversos y la realización de evaluaciones de impactos medioambientales (arts. 7 y 14). Así pues, se ha pasado de dar prioridad a la ordenación de las especies para hacer mayor hincapié en la gestión de los procesos que pueden perjudicarlas. En la sección 3.1.3. se hace referencia a algunas leyes nacionales que recogen este concepto.

2.3. Legislación y jurisprudencia de la Comunidad Europea

2.3.1. La Comunidad Europea y la legislación sobre la fauna

Entre las iniciativas adoptadas a nivel regional, la legislación de la CE en materia de medio ambiente merece un examen más detenido, puesto que el **carácter particular del sistema jurídico de la Comunidad** determina una más rápida y eficaz integración de sus normas en las leyes nacionales si se les compara con la legislación internacional, para lo que en general es necesaria la aceptación oficial por los países individuales antes de que pueda entrar en vigor. En los tratados que establecen las Comunidades Europeas, los Estados miembros de la CE⁴ se han adherido a la aplicación directa de la legislación emanada por las instituciones comunitarias, o se han comprometido a adoptar medidas adecuadas para su aplicación. La existencia de un sistema judicial al que están sujetos todos los países miembros contribuye a fortalecer las obligaciones que se derivan de la legislación de la CE.

Como consecuencia de ello, las normas de la Comunidad en materia de medio ambiente han tenido un **impacto considerable en los sistemas jurídicos de sus países miembros**. En el caso de algunos de ellos, los progresos realizados en la promulgación de marcos jurídicos adecuados en favor de la protección del medio ambiente y la ordenación sostenible de los recursos naturales han sido en gran parte el resultado de las iniciativas de la Comunidad. Al mismo tiempo, la legislación sobre medio ambiente de carácter más progresivo adoptada o en vías de adopción en algunos Estados miembros ha servido de incentivo para que las instituciones comunitarias emanaran disposiciones sobre los mismos temas, determinando así un ulterior impacto positivo en la legislación de todos los países miembros.

Asimismo, la legislación de la CE sobre medio ambiente ha afectado a la **legislación de países terceros**, y por diversas razones (condiciones para la fase previa a la adhesión, participación de programas de financiación a los que pueden tener derecho, etc.) está en marcha un proceso de «aproximación» de su legislación a la de la CE.

⁴ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia.

La legislación adoptada por la Comunidad hasta la fecha en relación con la conservación de la naturaleza ha limitado su ámbito de acción a aspectos específicos – fundamentalmente la protección de las especies y los hábitats de particular interés –, sin extenderse a otros como la ordenación general de la fauna silvestre, la caza y los aspectos conexos como las disposiciones en materia de tenencia, la accesibilidad a las tierras privadas con fines de caza (salvo por lo que se refiere a las especies y métodos prohibidos), el tamaño de las explotaciones, etc. Las directivas son el instrumento jurídico más utilizado, ya que permiten a los Estados miembros decidir la forma y los medios de aplicación, siempre y cuando se alcance el objetivo común. Las más importantes son la Directiva del Consejo 79/409/CEE, en su forma enmendada, relativa a la conservación de las aves silvestres, conocida como la Directiva de Aves, y la Directiva del Consejo 92/43/CEE del 21 de mayo de 1992, en su forma enmendada, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como la Directiva de Hábitats⁵.

2.3.2. La Directiva de Aves

La Directiva de Aves trata de la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros. La Directiva insta a los Estados miembros a tomar medidas para mantener o adaptar las poblaciones de tales especies en un nivel que

⁵ Entre otras leyes relacionadas con la fauna silvestre figuran los siguientes instrumentos:

- Reglamento (CE) No. 338/97 del Consejo del 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, concerniente a la aplicación de la CITES dentro de la Comunidad, en su forma enmendada;
- Decisión de la Comisión 97/266/CE del 18 de diciembre de 1996 relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la red Natura 2000;
- Directiva 1999/22/CE del 29 de marzo de 1999 del Consejo relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos;
- Reglamento (CE) No. 1808/2001 de la Comisión, del 30 de agosto de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) No. 338/97 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio;
- Reglamento (CE) No. 2087/2001 de la Comisión, del 24 de octubre de 2001, por el que se suspende la introducción en la Comunidad de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres.

corresponda en particular a las necesidades ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas (art. 2). Las especies contempladas en el anexo I deben ser objeto de medidas especiales de conservación en relación con sus hábitats con miras a su supervivencia y reproducción en el área de distribución. En este sentido, deben tenerse en cuenta las especies en peligro de extinción, vulnerables a los cambios en los hábitats, raras, o que requieren una especial atención debido al tipo de hábitat que les corresponde. Los territorios más adecuados, en términos de número y tamaño, para la conservación de tales especies deben clasificarse como zonas de protección especial (art. 4(1)). Es preciso adoptar medidas análogas en relación con las especies que normalmente son migratorias y que no están enumeradas en el anexo I por lo que se refiere a sus zonas de cría, muda e invernada, y a las zonas de descanso en sus áreas de migración (art. 4(2)).

Se establece un régimen específico en relación con las excepciones a las disposiciones que se formulan en la Directiva, que se permiten en casos determinados, relacionados principalmente con la sanidad y salud públicas, con la protección de la fauna y flora y con fines científicos, con sujeción a la reunión de todas las condiciones requeridas y siempre que no hubiere otra solución satisfactoria. Las excepciones de este tipo autorizadas por los Estados miembros deben especificar las especies, medios, circunstancias de tiempo y lugar y las autoridades facultadas (art. 9).

2.3.3. La Directiva de Hábitats

La Directiva de Hábitats es el instrumento legislativo más exhaustivo que la Comunidad haya adoptado en materia de vida silvestre. Como reza la Directiva, su objetivo principal consiste en favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales (preámbulo). La Directiva prevé la designación de zonas especiales de conservación con objeto de restablecer o mantener los hábitats y especies naturales de interés comunitario (que se enumeran en los Anexos I y II, respectivamente) con un estado de conservación favorable, con miras a crear una red ecológica europea coherente denominada «Natura 2000». En el caso de especies que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares que se propongan corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de tales especies, que presentan los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción (art. 4).

Sobre la base de los criterios fijados en el Anexo III de la Directiva, la Comisión ha de establecer un proyecto de lista de los lugares de importancia comunitaria de acuerdo con los Estados miembros. Conforme a un procedimiento específico (que se describe en el artículo 21), que supone la asistencia de un comité integrado por representantes de los Estados miembros, se adopta la lista de los lugares seleccionados, en que se determinen aquéllos que presenten uno o más tipos de hábitats naturales prioritarios o de especies prioritarias (art. 5(2)). Los Estados miembros deben dar a tales lugares la designación de zonas especiales de conservación lo antes posible (art. 4(4)) y fijar las necesarias medidas de conservación, que impliquen, en su caso, planes de gestión, que pueden ser específicos a los lugares o estar integrados a otros planes de utilización de tierras (art. 6(1)).

Natura 2000 ha de incluir además las zonas de protección especial clasificadas por los Estados miembros en el marco de la Directiva de Aves (art. 3(1)), que deben considerarse parte de la red a partir de su designación y no están sujetas al mismo procedimiento para ser declaradas áreas especiales de conservación previsto en la Directiva de Hábitats. Las autoridades que se encargan de su aplicación deben adoptar las debidas medidas de conservación antes de que transcurran seis meses de la designación.

Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de manera apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, y las autoridades competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, e informará de ellas a la Comisión. En los casos en que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat o especies que en virtud de la Directiva deben considerarse como hábitats o especies prioritarios, sólo podrán alegarse consideraciones relacionadas con la salud humana o la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden (art. 6(2)–(4)).

También se formulan disposiciones para que la Comunidad cofinancie las medidas que deben adoptar los Estados en relación con las áreas especiales de conservación que albergan tipos de hábitat prioritarios o especies prioritarias (art. 8).

Se insta asimismo a los Estados miembros a esforzarse por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres, como los que resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético, a fin de mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000 (art. 10). Los Estados miembros deben además encargarse de la vigilancia del estado de conservación de los hábitats naturales y las especies de interés comunitario y los que tengan especial prioridad (art. 11).

Se incluyen también algunas disposiciones para la protección de determinadas especies de animales y plantas que figuran en las listas. Los Estados miembros deben velar por que se prohíban la captura o sacrificio de esas especies, así como su perturbación, la destrucción de los huevos, de lugares de reproducción o de zonas de descanso y la posesión y venta de especímenes silvestres (art. 12).

La Directiva tiene numerosos aspectos y repercusiones positivos, entre los que figura el carácter innovador de su objetivo en la época de su adopción, puesto que tiene por mira la integración del mantenimiento de la biodiversidad con las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. Además, cuenta con un ámbito de aplicación adecuadamente amplio, pues abarca no sólo las zonas completamente naturales, sino también amplias zonas en las que la acción del hombre y los procesos naturales se hallan interrelacionados («hábitats seminaturales»). Así pues, con los espacios presentes en Natura 2000 se persigue la finalidad de que la conservación de la naturaleza y los objetivos de desarrollo queden incorporados a la planificación integrada de la utilización de la tierra.

Otro efecto positivo de la Directiva ha sido el estímulo dado a los Estados para adoptar oficialmente planes de ordenación para los lugares que deben recibir protección, si bien este hecho en ocasiones suscitó en los Estados miembros el temor de que esos planes no pudiesen integrarse con otros ya en marcha o futuros, que conllevasen de una u otra forma la utilización de la tierra (por ejemplo, planes forestales, planes de caza, etc.). La relevancia de estos planes para la gestión racional de la fauna se ve incrementada por la exigencia de normalizar el proceso de acopio de datos en todos los

Estados miembros. Esta exigencia, que se puso de manifiesto con mayor hincapié en las leyes de ejecución⁶ y se ha visto fortalecida por la acción del Tribunal de Justicia – que ha regularmente condenado a los Estados que no la han cumplido en la forma debida – ha fomentado en los Estados un esfuerzo sin precedentes hacia la reunión uniforme de información sobre medio ambiente pertinente a las especies y a los lugares de interés comunitario.

Las medidas que deben adoptar los Estados miembros en cada zona seleccionada son discrecionales, a reserva de la condición general de mantener las especies y los hábitats en un estado de conservación favorable. Las asociaciones ecológicas consideran este hecho un punto débil de la Directiva, en particular cuando las autoridades competentes adoptan medidas inadecuadas o permanecen inertes⁷. Por otra parte, la flexibilidad otorgada por la Directiva ofrece la posibilidad de adaptar la ordenación de las zonas previstas a exigencias locales específicas, también en consideración de particulares cuestiones económicas y sociales. El texto de la Directiva se deriva de la idea de que el mantenimiento de esa diversidad biológica podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas (preámbulo), y no existen actividades que deban prohibirse de forma incondicional. La determinación de prohibiciones específicas se deja al criterio de los Estados según las circunstancias de cada caso.

2.3.4. Decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Las Decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativas a la aplicación de la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats han reforzado las obligaciones previstas en estas últimas, exigiendo su puntual aplicación por los Estados miembros. Por lo general, el Tribunal ha mantenido la postura adoptada por la Comisión, que ha sido muy rigurosa en lo que concierne a la aplicación de tales directivas, habida cuenta de su papel de tutor de la aplicación de la legislación comunitaria.

⁶ Decisión de la Comisión 97/266/CE del 18 de diciembre de 1996 relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la red Natura 2000.

⁷ Véase sin embargo al respecto el parecer de la CE en el caso de la Comisión contra Francia, en la sección 2.3.4. *infra*.

En muchos casos, se condenó a los gobiernos nacionales porque se consideró que sus **leyes internas no cumplían satisfactoriamente los requisitos de las Directivas**. En el caso de la Comisión contra Francia de 2000⁸, se consideró que el Gobierno francés había violado la Directiva de Hábitats, pues no había adoptado leyes específicas para la aplicación el artículo 6(3) y (4), relativo a la evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para la misma, pueden afectar de manera apreciable a las áreas especiales de conservación. No se consideró satisfactoria la existencia de disposiciones adecuadas sobre la evaluación del impacto ambiental en el sistema jurídico francés, pues ninguna de ellas prescribe una evaluación del impacto ambiental a la luz de los objetivos de conservación específicos para un lugar determinado.

La Comisión adujo asimismo que los Estados miembros están en la obligación de adoptar disposiciones explícitas que obliguen a las autoridades nacionales competentes a aplicar las medidas de protección y conservación previstas en el artículo 6(1) y (2) en las áreas especiales de conservación, un parecer que comparten muchas asociaciones ecológicas de los Estados miembros, preocupadas por la inercia de las autoridades encargadas. En cambio, el Gobierno de Francia sostenía que su sistema jurídico contaba con diversas medidas que en general aseguraban la puesta en práctica de los objetivos de la Directiva. Aún así, en relación con este aspecto específico, el Tribunal no emitió decisión alguna, pues se consideró que la cuestión rebasaba el alcance de los procedimientos inicialmente definidos.

Otras leyes que según la Comisión no cumplen debidamente la Directiva de Aves son las disposiciones que presuntamente establecen un régimen de protección simplemente estableciendo un área de protección especial como zona de dominio público o reserva de caza, a falta de medidas concretas que abarquen otros sectores además de la caza⁹. La protección basada en leyes relacionadas con la ordenación de los recursos hídricos y que trata de ella de forma exclusiva, así como la protección basada en medidas

⁸ Decisión del 6 de abril de 2000, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Francia, caso C-256/98.

⁹ Decisión del 18 de marzo de 1999, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Francia, caso C-166/97.

«agroambientales» voluntarias de la CE, también se consideran insatisfactorias en cuanto al cumplimiento de la Directiva¹⁰.

En otros casos, el Tribunal consideró inadecuada la efectiva aplicación por algunos Estados miembros, por ejemplo respecto de la selección de los lugares o la presentación de los datos previstos. En el caso de la Comisión contra los Países Bajos¹¹, la Comisión reclamó la violación por ese país de la Directiva de Aves, pues se habían clasificado como áreas de protección especial un número de hábitats muy inferior al indicado en el Inventario de las zonas importantes para las aves de la Comunidad Europea de 1989. Por su parte, el Gobierno de los Países Bajos adujo que a fin de identificar las presuntas violaciones de la Directiva habría sido necesario llevar a cabo un examen de cada zona específica, para poder tomar en consideración su posible clasificación como área especial de conservación. El Tribunal consideró que la clasificación efectuada por los Países Bajos (23 áreas para un total de 327 602 ha, frente a 70 áreas para un total de 797 920 ha determinadas en el Inventario de 1989) excedían manifiestamente del poder discrecional otorgado por la Directiva a los Estados miembros.

El Gobierno de los Países Bajos afirmó que a pesar de haber utilizado los mismos criterios seguidos por el Inventario, se habían conseguido resultados diferentes por lo que atañe a la clasificación de las áreas especiales de conservación. Sin embargo, durante los debates delante del Tribunal el mismo Gobierno admitió que de hecho se habían aplicado criterios distintos. El Tribunal resolvió que aunque este hecho en sí no es inadmisibles, puesto que el Inventario no tiene fuerza jurídica obligatoria, los diferentes criterios señalados no se habían presentado y justificado en la forma debida. La correcta aplicación de la Directiva debía haberse demostrado mediante la presentación de pruebas científicas idóneas que mostraran que la clasificación de una zona mucho más reducida que la indicada por el Inventario era igualmente satisfactoria. En el mismo caso, el Tribunal subrayó el hecho de que la designación de las zonas más aptas, por su número y extensión, para la conservación de las especies indicadas en el Anexo I como áreas de protección especial, es una obligación que no puede eludirse mediante la adopción de medidas especiales de conservación. De lo contrario, se anularían los objetivos de crear una red coherente o zonas de

¹⁰ Decisión del 25 de noviembre de 1999, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Francia, caso C-96/98.

¹¹ Decisión del 19 de mayo de 1998, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de los Países Bajos, caso C-3/96.

conservación de aves (art. 4(3)). Si bien los Estados miembros en efecto gozan de un poder discrecional para designar las zonas en cuestión, dicho poder está sujeto a criterios relacionados con la importancia que revisten las zonas para las aves determinadas en la Directiva¹². Se deja a discreción de los Estados miembros únicamente la aplicación de tales criterios, mientras que la clasificación como áreas especiales de conservación de los lugares considerados más adecuados para ello, sobre la base de esos criterios, tiene carácter obligatorio.

En el caso de la Comisión contra Francia (2001), se consideró asimismo que se había superado el nivel aceptable de discreción de los Estados miembros respecto de la selección de los lugares¹³. En ese caso, la Comisión adujo que la selección de los lugares presentada por Francia en el marco de la Directiva de Hábitats y la información conexas no eran suficientes, alegando que la discreción no puede exceder de tres condiciones básicas, a saber: la selección debe estar orientada únicamente por criterios científicos; los lugares seleccionados deben asegurar que se abarque uniformemente la superficie de tierras de cada Estado, que recoja la diversidad ecológica de los hábitats y las especies; y los tipos de hábitats o especies enumerados en los anexos de la Directiva presentes en el territorio de un Estado deben estar representados adecuadamente en la lista.

En el caso de la Comisión contra Italia¹⁴, el Tribunal especificó que de conformidad con la Directiva de Aves (art. 4(1)) los Estados miembros tienen la obligación de establecer áreas de protección especial y medidas especiales de conservación para cada especie enumerada en el Anexo I. Incumbe a los Estados miembros y no a la Comisión determinar las especies que se hallan en cada Estado y adoptar las medidas que sean pertinentes. En este caso, una exacta aplicación de la Directiva se considera particularmente importante, ya que a cada Estado miembro se encomienda la ordenación de un patrimonio común, en su propio territorio.

¹² Véase asimismo la Decisión del 2 de agosto de 1993, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, caso C-355/90, conocido como «Marismas de Santoña».

¹³ Decisión del 11 de septiembre de 2001, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Francia, caso C-220/99.

¹⁴ Decisión del 17 de enero de 1991, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Italiana, caso C-334/89.

Entre las **reivindicaciones rechazadas con frecuencia** por el Tribunal se cuentan aquellas que justifican las medidas adoptadas por un Estado con razones económicas, posibilidad que al parecer depara el artículo 2 de la Directiva de Aves. En el caso denominado «Lappel Bank»¹⁵, el Tribunal resolvió que las razones económicas mencionadas en el artículo 2 de la Directiva de Aves no pueden tenerse en cuenta por lo que se refiere a la clasificación de una zona (que en este caso abarcaba el área costera de «Lappel Bank») como área de protección especial, como tampoco respecto de su delimitación. Si bien en el marco de la Directiva de Hábitats es posible llevar a cabo un plan o proyecto – a pesar de que las repercusiones sobre un lugar determinado se hayan evaluado negativamente – por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las razones de índole social o económica, a condición de que se tomen las medidas compensatorias del caso (art. 6(4)), y aunque dicha disposición puede aplicarse (de conformidad con el artículo 7 de la Directiva de Hábitats), también en el contexto de la Directiva de Aves dicha justificación no tiene cabida en la fase inicial de selección y clasificación de las zonas.

Las razones de índole económica y recreativa mencionadas en el artículo 2 no se consideraron razones adecuadas para eximir del cumplimiento de las obligaciones previstas en la Directiva tampoco en el caso de los «Marismas de Santoña»¹⁶, en que se dictaminó que el Gobierno de España había violado la obligación de adoptar medidas de conservación especiales para la zona de los Marismas de Santoña, un humedal de importancia internacional y de elevado valor ecológico. En ese mismo caso, el Tribunal afirmó que los poderes discrecionales del Estado en cuanto a determinar los lugares más apropiados quedan restringidos por los criterios ornitológicos determinados en la Directiva, como la existencia de las aves enumeradas en el Anexo I y el hecho de que una zona esté clasificada como humedal. Los Estados no gozan de los mismos poderes discrecionales a la hora de modificar o limitar el alcance de las áreas de protección especial.

En un caso anterior, la Comisión contra Alemania¹⁷, el Tribunal había juzgado insuficientes las razones económicas y recreativas mencionadas en

¹⁵ Decisión del 11 de julio de 1996, la Reina contra el Secretario de Estado para el Medio Ambiente, *ex parte* la Real Sociedad para la Protección de las Aves, caso C-44/95.

¹⁶ Véase la nota 12.

¹⁷ Decisión del 28 de febrero de 1991, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Federal de Alemania, caso C-57/89.

el artículo 2 para justificar la reducción del tamaño de un área de protección especial. De acuerdo con esta decisión, una reducción de este tipo puede quedar justificada exclusivamente por razones excepcionales. Si bien los Estados miembros gozan de cierto grado de discreción para la identificación de los lugares más apropiados con miras a crear áreas de protección especial, su poder discrecional se ve más limitado cuando desean reducir el tamaño de las áreas de protección especial existentes¹⁸.

Algunas decisiones del Tribunal proporcionan una **interpretación** de las disposiciones contradictorias de las Directivas. En el caso del WWF contra la Región Véneta¹⁹, el Tribunal facilitó una interpretación de las disposiciones relativas a las excepciones a las prohibiciones de caza establecidas en la Directiva de Aves. De conformidad con esas disposiciones, sólo pueden cazarse las especies enumeradas en el Anexo II (art. 7(1)), pero los Estados pueden prever excepciones a ésta y otras restricciones por las razones indicadas en el artículo 9, relacionadas fundamentalmente con la salud y seguridad públicas, la protección de la fauna y la flora y finalidades científicas, especificando todas las condiciones aplicables, como las especies abarcadas, los métodos de caza autorizados y las autoridades competentes (art. 9(2)). No puede haber ninguna otra solución satisfactoria.

En calidad de una de las partes en la controversia, el WWF alegó que las excepciones previstas por la Región Véneta eran ilegales porque se habían autorizado sin haber presentado las razones justificativas para ello. El Tribunal afirmó que es obligatoria la existencia de una de las razones previstas específicamente en el artículo 9 y deben cumplirse los requisitos oficiales previstos en el artículo 9(2), cuya finalidad es limitar las exenciones a los casos estrictamente necesarios y permitir que la Comisión lleve a cabo una labor de vigilancia. En Italia, la ley de bases nacional sobre protección de la fauna silvestre y la caza autoriza las administraciones regionales a promulgar leyes en materia de caza, que por lo general permiten también la caza de especies prohibidas con arreglo al Anexo II de la Directiva. Habida cuenta de que a nivel nacional no se indicaron los criterios que justificaran

¹⁸ Sin embargo, en este caso particular, se consideró que se justificaba la reducción de una área de protección especial en Alemania, pues su finalidad era proteger la línea costera contra el peligro de inundaciones mediante el fortalecimiento de un dique, y porque la área de protección especial se redujo lo menos posible.

¹⁹ Decisión del 7 de marzo de 1996, Asociación Italiana para el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) *et al.* contra la Región Véneta, caso C-118/94.

estas exoneraciones generales, y de que no se solicitó a las regiones que tuviesen en debida cuenta los criterios enunciados en la Directiva, el Tribunal sostuvo que no podía considerarse que se habían cumplido las condiciones previstas en el artículo 9 de la Directiva²⁰. Subrayó asimismo el hecho de que, puesto que en esta esfera la ordenación del patrimonio común europeo se asigna a los Estados miembros en forma individual, es fundamental que las Directivas comunitarias se apliquen con la mayor precisión.

Al interpretar el artículo 7(4) de la Directiva de Aves en el caso de la *Association pour la protection des animaux sauvages et al.* contra el *Préfet de Maine-et-Loire* y el *Préfet de la Loire Atlantique*²¹, el Tribunal sostuvo que las temporadas de caza de especies migratorias y las aves acuáticas deben determinarse con miras a la cabal protección de dichas especies en el período migratorio que antecede el apareamiento. Por consiguiente, la fecha de cierre de la temporada de caza debe coincidir con el inicio de la migración que antecede el apareamiento de cada especie. Todo método que conlleve la exclusión de la protección completa de un determinado porcentaje de aves no puede considerarse satisfactorio por lo que atañe al cumplimiento de la Directiva.

La fijación de fechas de cierre diferentes según las especies es incompatible con el texto del artículo 7(4), frase tercera, a menos que se suministren pruebas científicas de que ello no impide la protección completa de la especie de que se trate. Si el poder de determinar las temporadas de caza se delega a un nivel inferior de autoridad, las disposiciones que delegan dichos poderes deben formularse a fin de que la fecha de cierre permita una completa protección durante el período de migración que precede el apareamiento. Mientras se respete esta condición, las fechas pueden diferir según las regiones dentro de un Estado.

En el caso de «Didier Vergy»²², el Tribunal sostuvo que los Estados miembros deben prohibir el comercio incluso de las especies no incluidas en los anexos de la Directiva de Aves, mientras el hábitat natural de tales especies se encuentre en el territorio de los Estados miembros, salvo las

²⁰ En el subsiguiente Decreto del Presidente del Consejo de Ministros del 27 de septiembre de 1997 se revisó la ley italiana en esta materia.

²¹ Decisión del 19 de enero de 1994, caso C-435/92.

²² Decisión del 8 de febrero de 1996, procedimiento penal contra Didier Vergy, caso C-149-94.

exenciones autorizadas conforme al artículo 9. Es incompatible con la Directiva el hecho de que un Estado limite la protección a las especies que pueden considerarse parte del patrimonio nacional, habida cuenta de cuánto importante es asegurar la protección completa y eficaz de todas las especies de aves en todo el territorio de la Comunidad. Por otra parte, el Tribunal señala que la Directiva no es aplicable a las aves nacidas y criadas en cautiverio y corresponde a los Estados la responsabilidad de reglamentar el comercio de esos especímenes.

En la decisión relativa a «Godefridus van der Feesten»²³, el Tribunal afirmó además que la Directiva de Aves es aplicable a las subespecies de aves que viven normalmente en estado salvaje únicamente fuera del territorio de los Estados miembros, si las especies a las que pertenecen, u otras subespecies que pertenecen a la misma especie, viven en el territorio de los Estados miembros. El Tribunal consideró que la Directiva es aplicable por igual por todos los Estados miembros, incluidos aquellos en cuyo territorio no existen determinados hábitats o especies, extendiendo así la protección a las subespecies que no se hallan dentro de la Comunidad.

²³ Decisión del 8 de febrero de 1996, procedimiento penal contra Godefridus van der Feesten, caso C-202-94.

III. PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DE LA FAUNA

3.1. Normas de protección

3.1.1. Restricciones de la caza

Las cuestiones jurídicas relativas a la caza se tratan en otras secciones, como las que vierten sobre la reglamentación de la caza (sección 3.3.), licencias (sección 3.4.) y propiedad de la fauna (capítulo IV). La presente sección se limita a tratar los aspectos que no se abordan en otras partes.

Entre las normas sobre protección más comunes figuran las que establecen prohibiciones aplicables a la caza, que son de tipos diferentes. Los límites a la **cantidad** de animales que pueden cazarse (por ejemplo, con una sola licencia o dentro de un período determinado) no son comunes en las leyes, pues con más frecuencia forman parte de los reglamentos o se incorporan en las condiciones de las licencias.

Las restricciones de **tiempo** son muy comunes. La mayor parte de las leyes prohíben la caza desde el atardecer hasta el alba. También es usual el establecimiento de temporadas de caza y de veda, si bien con mayor frecuencia mediante disposiciones reglamentarias. Cuando se adoptó la ley vigente sobre caza, en 1992, en Italia se decidió establecer directamente en la ley las temporadas de caza para diversas especies, y permitir a las regiones su modificación con sujeción a determinadas condiciones (art. 18(2)).

Por lo que atañe a las limitaciones de los **lugares**, esta cuestión se trata en el capítulo V sobre áreas protegidas, en el cual se brindan algunos ejemplos de áreas protegidas que poseen ciertas finalidades específicas de ordenación de la fauna, y en el capítulo IV sobre propiedad de la fauna, pues en algunos países se otorgan a los terratenientes derechos exclusivos de caza, mientras que en otros se permite la caza en general con menores restricciones, incluso en tierras privadas.

Respecto de los **métodos y armas de caza**, en la mayor parte de las leyes examinadas se hallan las mismas prohibiciones, como ocurre por ejemplo en el caso de la utilización de drogas, venenos, armas explosivas, del fuego y la caza desde vehículos. Aún así, los métodos de caza por lo general son parte de las tradiciones locales y por ello las demás prohibiciones en este sentido pueden variar considerablemente de un país a otro.

En los países en que la caza todavía contribuye a la subsistencia, se prevén exenciones de las prohibiciones de caza a fin de dar cabida a las prácticas **tradicionales**. La Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 1979, ya autorizaba excepciones a este régimen para finalidades que incluían las necesidades de actividades tradicionales de subsistencia de los usuarios de las especies protegidas (art. 3).

En las sociedades africanas tradicionales, por lo general no era necesario prohibir la caza pues esta actividad a menudo era parte de sistemas de ordenación consuetudinarios que por su misma naturaleza rara vez podían producir efectos negativos en la conservación de la vida silvestre²⁴. El gradual asentamiento de manera estable en ciertas zonas hizo desaparecer la rotación de las zonas de caza, pero dio lugar además a modificaciones del hábitat, un incremento de la agricultura y posteriormente de la economía de mercado. Este hecho supuso asimismo un incentivo para destruir los animales «nocivos», y en general la pérdida de respeto hacia los animales salvajes. Estos diversos factores y la tendencia a instaurar la propiedad estatal de las tierras y los recursos silvestres han ocasionado la desaparición de los regímenes tradicionales de ordenación y caza de la fauna, y han dado lugar al establecimiento de leyes que prevén una serie de prohibiciones de caza. En la actualidad, las exoneraciones de tales prohibiciones encaminadas a permitir las prácticas tradicionales, con frecuencia se limitan a determinadas especies (por lo general animales de pequeñas dimensiones) y a las zonas donde residen los cazadores, excluidas las finalidades comerciales²⁵.

²⁴ En un interesante análisis de las normas consuetudinarias de África aplicables a la caza y su evolución, Chardonnet (1995) señala que en las sociedades tradicionales diversos factores impedían la captura de un número excesivo de animales, de forma que aún con la aparente falta de reglamentos, la conservación de la fauna no se veía afectada negativamente por la caza. Por ejemplo, particulares costumbres o creencias religiosas prohibían la captura de determinadas especies; era inevitable que algunas zonas estuviesen cerradas porque no era fácil acceder a ellas; el número de cazadores, cuyos conocimientos técnicos pasaban de una generación a otra en las mismas familias, era limitado; y se registraba un decaimiento general del interés hacia la caza durante las temporadas agrícolas.

²⁵ Ly (FAO, 2001) lamenta que no todos los países de África occidental aborden la caza tradicional en su legislación, lo que representa un planteamiento que inapropiadamente deja de tomar en consideración las necesidades de subsistencia.

Por ejemplo, la ley de 1997 de Burkina Faso autoriza expresamente la caza de subsistencia o tradicional para las comunidades locales a condición de que ello se haga para asegurar la subsistencia (art. 11(5)). En el Camerún, la caza tradicional (que se define como la caza efectuada con medios de origen «vegetal») es «libre» en todas las tierras salvo en las propiedades privadas, si bien en las áreas protegidas puede estar sujeta a reglamentos específicos. Los animales que se cazan con medios tradicionales no pueden utilizarse para finalidades comerciales (art. 24).

La cuestión concerniente a si y hasta qué punto deberían autorizarse determinados métodos de caza porque son «tradicionales», aunque sean más destructivos que las prácticas más habituales, es también uno de los temas más debatidos en los países europeos. Italia, por ejemplo, al adoptar en 1992 la ley actualmente vigente, decidió especificar los métodos de caza permitidos, reduciendo así paulatinamente otros métodos que se habían practicado hasta entonces, por lo general en zonas específicas, causando descontento en los cazadores deportivos. Muchas personas siguen alegando que algunos métodos tradicionales no están en conflicto con la conservación de la fauna, y que debería efectuarse caso por caso una evaluación del impacto que efectivamente producen en las especies de que se trate. El debate sigue estando abierto y se está nuevamente examinando un proyecto de ley a fin de abolir algunas prohibiciones actualmente vigentes.

3.1.2. Protección de especies específicas

Las leyes que establecen normas sobre protección pueden limitar su alcance a las especies más valiosas o raras, o extenderse a especies de aparente menor interés, a la vida silvestre o a la biodiversidad en su conjunto. El mecanismo jurídico destinado a la protección de especies específicas consiste con frecuencia en disponer la **clasificación de los animales** que deben recibir protección en grados diferentes y por consiguiente la creación de listas específicas. Este enfoque es muy común y en algunos lugares sigue siendo el principal instrumento de protección. Sin embargo, con frecuencia está acompañado de **la formulación de principios de conservación de mayor amplitud**.

Por ejemplo, en la ley de Guinea de 1997 se exige que se garantice la conservación de la fauna a través de un medio ambiente favorable y la ordenación sostenible (art. 4). Existe además la obligación de mantener o restablecer hábitats suficientemente diversos para tal fin (art. 5), y la

especificación de que la ordenación racional conlleva el mantenimiento de niveles de población satisfactorios. Los decretos de aplicación de la ley deben comprender listas de las especies que reciben protección parcial o total (arts. 47 y 56). También la ley de Burkina Faso prevé un sistema en que, por decreto del Consejo de Ministros, las especies pueden incluirse en una lista «A», de especies completamente protegidas, o en una lista «B», de especies parcialmente protegidas. En todo caso, las especies que no se hallan incluidas en las listas están parcialmente amparadas pues se benefician de las medidas de salvaguardia generales de la fauna silvestre (arts. 103–111).

En China, la ley de 1988 persigue la finalidad específica de proteger las especies silvestres raras o casi en extinción, si bien prevé también la norma general de mantener un equilibrio ecológico (art. 1). En otras disposiciones la protección se extiende a las especies beneficiosas o de elevado valor científico o económico. Además, se establece lo necesario para elaborar las listas de las especies en dos clases diferentes, que debe proponer la administración a cargo de la vida silvestre y aprobar el consejo de Estado. Asimismo, las provincias, regiones autónomas o municipalidades pueden adoptar listas de animales silvestres amparados por un sistema local de protección especial (art. 9). En Tayikistán, la ley de 1994 prevé un uso racional y de base científica de la fauna así como la preservación de la biodiversidad (art. 1). Los animales en peligro de extinción o raros deben indicarse en un «Libro Rojo» (art. 47).

En Chile, la ley promulgada en 1996 establece una serie de categorías de especies silvestres que por reglamento deben enumerarse en listados (art. 3). La transferencia de una especie hacia una categoría cuya caza está permitida requiere un estudio de la población que indique la ausencia de consecuencias negativas para la conservación de esa especie (art. 27). En el Uruguay, está vigente la prohibición general de cazar, mientras que en el Decreto 164/996 (art. 10) se enumeran las especies para las que se prevén excepciones. Pueden capturarse otras especies con sujeción a restricciones adicionales, como se especifica en el Decreto 165/996. La legislación de España (1988, 1997) prevé un registro nacional de las especies amenazadas en que deben enumerarse, bajo categorías específicas, los animales que han de protegerse (arts. 29 y 30).

En algunos países la lista de especies protegidas queda establecida en la propia ley principal. Como botón de muestra cabe mencionar el caso de Benin (leyes de 1987 y 1993), Mauritania (ley de 1997) y el Camerún (ley de 1994). En este último caso, el decreto de 1995 (art. 14) exige que la

clasificación fijada en la ley (art. 78) se actualice como mínimo cada cinco años. En Botswana, la ley de 1992 indica en un anexo específico los listados de los «animales silvestres protegidos» y «animales silvestres parcialmente protegidos» (arts. 17 y 18). Por norma general se prohíbe la caza de cualquier animal, si se exceptúan los invertebrados no designados que viven fuera de los parques nacionales y con fines de uso doméstico (art. 19). Algunas leyes especifican las especies silvestres cuya caza está permitida o prohibida, como en Bélgica (ley sobre caza de 1997, art. 1bis, y decreto sobre caza de 1991 de la región flamenca, art. 3) y en Italia (ley de 1992, art. 2), o prevén disposiciones para la elaboración de listas, como en Albania (ley de 1994, art. 32).

En otros casos las leyes permiten una **mayor flexibilidad respecto de la determinación de las especies** que necesitan protección especial, formulando principios generales de conservación o simplemente incluyendo, y no exigiendo, la posibilidad de designar especies protegidas. Esto ocurre en Malawi (ley de 1992, art. 43) y Uganda (ley de 1996, art. 28). Entre las finalidades expresamente indicadas en la ley de Malawi figura la conservación de la fauna con objeto de mantener un nivel óptimo de número y diversidad de especies, y fomentar así su utilización sostenible (art. 3(1)).

La tendencia general de **concentrar la protección en las especies más valiosas y visibles** con frecuencia conlleva una menor protección de otros mamíferos, o la falta de ella. En el Reino Unido, en lo concerniente a insectos, peces, anfibios y reptiles, por lo general se protegen únicamente las especies amenazadas o en peligro, con unas cuantas excepciones en el caso de algunos reptiles comunes²⁶. A diferencia de ello, en Lituania la definición de fauna silvestre hecha en la ley de 1997 abarca especies tanto vertebradas como invertebradas (art. 1). Algunas regiones italianas, como Emilia Romagna, han adoptado leyes específicas para la protección de «animales menores».

²⁶ Harrop (2000) cita *lacerta vivipara* y *anguis fragilis* como los únicos casos de reptiles que reciben protección, si bien señala que aunque no pueden eliminarse o herirse, no está prohibida su captura. En un análisis de la legislación de la CE y el Reino Unido el mismo autor (1999) observa que, paradójicamente, la ley sobre conservación de especies y hábitats puede frustrar el intento de una preservación amplia de la diversidad biológica debido al hincapié que se hace en algunas especies en detrimento de otras, o porque no se abordan las relaciones globales entre las especies. La incapacidad de preservar un «representante común» de la diversidad biológica puede dar lugar a la pérdida de los componentes claves de los ecosistemas.

Es difícil determinar a partir del mero análisis de las leyes si los diversos ejemplos de disposiciones de que se tiene noticia garantizan eficazmente la protección de los animales salvajes. Existen indudablemente ciertos riesgos de ineficacia cuando una ley tiene como efecto la protección de algunas especies exclusivamente, pues como es natural las especies no deberían considerarse separadamente de otras especies interrelacionadas y sus hábitats. En especial, corren el riesgo de ser ineficaces las leyes que establecen listas de especies protegidas directamente en la ley principal, ya que puede ser más difícil modificar las listas en comparación con otros casos. Aunque por lo general las leyes que prevén listas de las especies protegidas no dejan de contener principios de protección amplia, el hecho de que decisiones de gestión tan importantes como las que atañen a elaboración de listas de especies protegidas ya se adopten en la ley misma priva a la subsiguiente planificación de la ordenación de la fauna de gran parte de su relevancia. Puede afirmarse lo mismo en relación con las leyes que establecen temporadas de caza y de veda. Si bien deben estar sujetas a la ley, las actividades de ordenación deberían adaptarse en forma creciente a las exigencias que es preciso satisfacer para lograr la sostenibilidad.

La eficacia de esas normas depende también de las excepciones autorizadas por la ley y de cómo se llevan a cabo en la práctica - es decir, si las exenciones quedan a la discreción de la administración o se permiten para fines específicos (como la investigación científica), pero sin prever medios adecuados para impedir abusos. Estos medios pueden incluir no sólo sanciones adecuadas sino también una mejor formulación de las leyes con miras a prevenir violaciones y abusos. Por ejemplo, podrían reforzarse las interdicciones mediante la prohibición de poseer (y no sólo capturar) especímenes o partes de especies protegidas. Asimismo, puede contribuir a una eficaz aplicación de la ley la formulación de una definición adecuada de la caza, que comprenda el deambuleo con armas de fuego, como se hace en las leyes de Guinea (art. 2) y de Mauritania (art. 7).

3.1.3. Evaluación de los procesos perjudiciales

Como reflejo de la reciente evolución del derecho internacional, en diversas leyes nacionales se ha comenzado a exigir la evaluación y reducción de todo proceso que pueda perjudicar la fauna silvestre, dejando de limitar su alcance estrictamente a la protección y ordenación. En Malawi, por ejemplo, se prevé una evaluación del impacto en la fauna silvestre en relación con todo «proceso o actividad» que pueda producir un efecto adverso en la fauna. Si bien únicamente el Ministro puede

emprender la evaluación, cualquier persona que tenga motivos para creer que se producirá un efecto de ese tipo puede presentar una solicitud para llevarla a cabo. Este proceso da lugar a la presentación de un informe que debe incluir recomendaciones sobre las medidas que el gobierno ha de adoptar posteriormente (arts. 23–25). En Uganda, las personas que deseen emprender proyectos que podrían tener efectos significativos en una especie o comunidad de especies silvestres deben realizar una evaluación de impacto ambiental (art. 16). En China, se exige la vigilancia de los efectos ambientales en la fauna, y en los casos en que una actividad pueda perjudicar la vida silvestre, la administración que se encarga de ella y las demás administraciones de que se trate deben abordar conjuntamente la materia (art. 11).

En Australia, la ley adoptada en 1999 prevé el listado de los procesos perjudiciales más importantes. El Ministro debe cerciorarse de que se haya establecido un «plan de recuperación» para cada especie amenazada y comunidad ecológica enumeradas, y que se adopte un «plan de reducción de las amenazas» en relación con los procesos perjudiciales más importantes, cuando sea apropiado (art. 183). La ley de Lituania de 1997 prevé que al planificar y ejecutar toda actividad de carácter económico, se deben adoptar medidas para mitigar el impacto en los hábitats, las condiciones de reproducción y las rutas migratorias de la fauna (art. 6). Toda evolución que pueda tener un efecto importante en las especies o comunidades silvestres está sujeta a una evaluación de impacto ambiental (art. 16).

Algunos países exigen específicamente la realización de evaluaciones del impacto ambiental de las actividades que puedan afectar a las áreas protegidas. El decreto de 1995 del Camerún (art. 21) y la ley de Guinea (art. 40) ofrecen algunos ejemplos a este respecto. La Directiva de Hábitats de la CE prevé una evaluación específica de las repercusiones que pueden tener las actividades pertinentes en los lugares que deben ser objeto de protección en virtud de la misma Directiva. Dicha evaluación debe efectuarse específicamente en vista de los objetivos de conservación del

lugar y este proceso difiere por ende del proceso de evaluación general del impacto ambiental, de acuerdo a lo que disponen leyes separadas²⁷.

La CE y Suiza han apoyado asimismo la realización de prácticas agrícola no intensivas, con miras a reducir su impacto en el medio ambiente y la vida silvestre, mediante la disposición de subvenciones específicas. En el Reino Unido se promueven activamente las actividades que, al reducir el impacto de la agricultura en el suelo y los insectos, redundan en beneficio de la conservación de la fauna silvestre²⁸.

3.1.4. Protección de la biodiversidad

En múltiples sistemas jurídicos se abordan actualmente los temas de la protección y ordenación de la biodiversidad, mediante la incorporación de los objetivos de interés en la legislación relativa al medio ambiente o la vida silvestre, o mediante la adopción de leyes específicas distintas.

Costa Rica figura entre los países que adoptaron una ley específica en materia de biodiversidad, en 1998. Dicha ley establece principios generales (art. 9) y dispone la creación de una comisión nacional que se encargue principalmente de la elaboración de políticas y la coordinación entre los diversos organismos competentes (arts. 14–21), así como la creación de un sistema nacional de áreas de conservación con una estructura administrativa conexas (arts. 22–43). Se reglamenta además el

²⁷ Directiva 85/337/CEE del Consejo, del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de los efectos ambientales de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su forma enmendada. La diferencia entre el proceso general de evaluación del impacto ambiental y la evaluación prevista en el marco de la Directiva de Hábitats se puso de relieve en el caso de la Comisión contra Francia, que se cita en la nota 10.

²⁸ El Game Conservancy Trust, una institución de beneficencia que participa extensamente en actividades de investigación y proyectos innovadores relacionados con la ecología de las tierras agrícolas, ha analizado los efectos de la intensificación agrícola en la fauna y los efectos indirectos del uso de plaguicidas en los insectos y sus hábitats. Habida cuenta de que éstos forman la base de muchas cadenas alimentarias de la vida silvestre, la institución ha llevado la delantera en la aplicación de técnicas agrícolas en beneficio de los animales silvestres, como los «bancos de escarabajos» (refugios colocados en la parte media de los campos para los insectos predadores que invaden los cultivos para devorar las especies plaguicidas), la creación de cabos de tierras para la conservación (zonas de áreas externas cultivadas de seis metros que se manejan para permitir la formación beneficiosa de maleza e insectos con miras a beneficiar la fauna), y el cultivo integrado (www.game-conservancy.org.uk).

acceso a los componentes genéticos y bioquímicos de la biodiversidad *in situ* y *ex situ*, con lo que se persigue entre otros el objetivo de salvaguardar el derecho de las comunidades locales de recibir suficiente información y de oponerse, si así lo desean, a las actividades previstas (arts. 62–76).

En su ley sobre medio ambiente y biodiversidad de 1999, Australia estimula la identificación y vigilancia de la diversidad biológica, con la finalidad de identificar y seguir los componentes que revisten importancia para su conservación y aprovechamiento sostenible, o cuya comprensión no es adecuada, o con objeto de acopiar información útil adicional, aportando asistencia financiera o de otro tipo para tal fin (art. 171).

La ley se centra en particular en la planificación y, para ello, establece diversos tipos de planes que deben o pueden adoptarse. Los «planes bioregionales» que pueden elaborarse incluyen disposiciones sobre los componentes y el estado de la biodiversidad y los valores económicos y sociales importantes, así como los objetivos relacionados con la biodiversidad y otros valores, y fijan los objetivos prioritarios que deben conseguirse. El ministro competente debe tener en cuenta esos planes a la hora de adoptar cualquier decisión que guarde relación con ellos (art. 176). Es obligatorio adoptar «planes de recuperación» a favor de las especies amenazadas enumeradas, así como es posible llevar a cabo «planes de reducción de las amenazas» para los procesos perjudiciales más importantes (art. 183). Pueden adoptarse «planes de conservación de la fauna silvestre» para las especies migratorias enumeradas, las especies marinas indicadas, cetáceos que viven en el refugio para las ballenas de Australia y especies que dependen de la conservación (art. 285).

Además, muchos países como el Camerún, España e Irlanda han incorporado la obligación de proteger la biodiversidad en su legislación relativa a la protección del medio ambiente, la vida silvestre o las áreas protegidas.

Un problema que debería prevenirse cuando se adoptan leyes en materia de biodiversidad consiste en la posibilidad de superposiciones o conflictos con leyes sectoriales relativas a recursos naturales específicos, que son a su vez elementos de la diversidad biológica. Por lo que se refiere a los planes y autorizaciones relacionados con los recursos naturales, incluida la fauna, la ley de Costa Rica prevé que toda institución central o local que los expida tenga debidamente en cuenta la conservación de la biodiversidad (art. 52). Sin embargo, en lo que

respecta a disposiciones específicas sobre acceso a los recursos genéticos, según parece es inevitable que se produzca cierta superposición.

3.2. Planificación de la ordenación

Las leyes más recientes en materia de fauna silvestre dedican algunas disposiciones a la planificación de la ordenación, indicando la dinámica básica del proceso de gestión y abordando el tema de la protección así como la explotación sostenible. Con frecuencia prevén la elaboración de estudios de las poblaciones animales y de los hábitats, así como la adopción oficial de planes de ordenación. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de este proceso.

La ley española comprende principios básicos de ordenación de los recursos naturales y de la biodiversidad, estipulando que las administraciones competentes formulen planes de ordenación de los recursos naturales, con contenidos detallados, que han de prevalecer por encima de cualquier otro instrumento de planificación que pueda aplicarse en esas mismas zonas (arts. 4 y 5). La caza está sujeta a un «plan técnico» encaminado a la protección de los animales, que debe adoptarse de conformidad con la legislación regional (art. 33).

En el Portugal, la ley de bases relativa a la caza prevé la adopción de planes de gestión de la caza para las zonas que puedan considerarse como unidades biológicas para determinadas poblaciones de animales y en el caso de un intenso paso de especies migratorias (art. 13). Dispone asimismo que las temporadas de caza se fijen teniendo en cuenta los períodos de reproducción de cada especie (art. 8).

En el decreto de 1995 del Camerún se prevé la posibilidad de preparar planes de ordenación para la utilización sostenible de uno o más recursos silvestres (art. 2(3)), así como la ejecución de planes de caza que establezcan más concretamente las cuotas permitidas de caza y otras condiciones para esta actividad (art. 2(4)). En virtud de la ley de Guinea, las especies cuyo estado lo permita, pueden cazarse de conformidad con las normas sobre ordenación que velan por el desarrollo o mantenimiento de las poblaciones existentes (art. 42).

En Albania, la ley prevé la preparación de planes de ordenación de la fauna que cumplan criterios científicos y sobre los que deben basarse los planes de caza anuales (art. 13). En la ley de la Lituania, existe la obligación de

mantener un «catastro» nacional de la fauna silvestre, con información de utilidad sobre las especies, condiciones, aprovechamiento, etc., a fin de velar por la utilización racional de la fauna (art. 25). En Tayikistán, la ley estipula que las medidas del caso deben basarse en el seguimiento y los datos disponibles, algunos de los cuales deben proporcionarlos los «usuarios de los objetos del mundo animal», puesto que los usuarios tienen la obligación, entre otras, de registrar el número y las condiciones de los especímenes capturados o utilizados (art. 38).

En Malawi, el Ministro debe asegurar que las medidas adoptadas en virtud de la ley se basan en los resultados de investigaciones científicas, incluida la vigilancia de las condiciones de las especies y sus hábitats (art. 3(2)). La concesión de todo derecho de utilizar los recursos silvestres está sujeta a los planes de ordenación aplicables (art. 33(3)(c)). En China, la ley por lo general requiere la elaboración de estudios sobre el estado de los animales silvestres (art. 15), así como el seguimiento de todo impacto ambiental en la fauna. En los reglamentos se estipula asimismo que deben determinarse las especies que pueden cazarse, sobre la base de la situación que afrontan las especies no protegidas en ese momento y con sujeción al principio de aprovechamiento sostenible (regla 16).

En Francia, con arreglo a la ley de 1993, se mantiene un «inventario nacional del patrimonio biológico», junto con inventarios a nivel local (art. 23). Las disposiciones del código rural prevén la adopción de un *schéma départemental de gestion cynégétique*, con la cooperación de los propietarios, encargados de la ordenación y usuarios. El plan debe comprender planes de caza y ordenación, el límite máximo de animales que pueden cazarse, las medidas que deben adoptarse respecto de los predadores, la conservación de los hábitats, etc. (art. L-221). Para algunas especies, es preciso adoptar planes a nivel nacional (art. L-225).

En Italia, el Instituto Nacional para la Fauna Silvestre, órgano establecido por ley que desempeña funciones de investigación, capacitación y asesoramiento para el Estado y las autoridades locales, está encargado de efectuar estudios sobre el estado de la fauna silvestre y su evolución y sobre las relaciones con otros componentes del medio ambiente (ley de 1992, art. 7). Todas las tierras agrosilvopastorales están sujetas a la planificación de la ordenación de la fauna y la caza, que las autoridades locales deben llevar a cabo. No obstante, no se exige explícitamente que la planificación esté vinculada a los resultados de los estudios. Además, la ley ya fija fechas en cuyo ámbito cada año pueden cazarse las especies indicadas, así que al

parecer no hay mucho margen para planificar esta materia. Sin embargo, se autoriza a las regiones modificar dichas fechas, a la luz de exigencias locales particulares, con reserva de una opinión positiva al respecto del Instituto Nacional para la Fauna Silvestre y la adopción previa de planes adecuados de ordenación (art. 18(1) y (2)).

De este análisis se desprende que se han hecho progresos considerables en comparación con leyes anteriores que generalmente limitaban las disposiciones en materia de ordenación de la fauna a prohibiciones básicas aplicables a la caza. Las leyes indicadas en los ejemplos mencionados pueden representar importantes instrumentos de ordenación, pues sirven de orientación a las administraciones para que adopten las decisiones del caso de manera racional y transparente. Aún así, en ocasiones la ley incluye las condiciones pertinentes sólo en forma fragmentaria y no con una secuencia lógica. El proceso completo debería abarcar una evaluación del estado de los recursos, seguida de la adopción de planes basados en resultados actualizados y de una ordenación sujeta a lo previsto en los planes, pero en la legislación no siempre se establecen claramente estos pasos tan sencillos. Otra deficiencia radica en que algunos países limitan el requisito de planificar la ordenación únicamente a las finalidades de caza y a los animales que pueden cazarse y no lo extienden hasta abarcar una perspectiva general de la ordenación de la fauna silvestre.

3.3. Reglamentación de la caza

En muchos países la caza desempeña una importante función económica y social, pues puede constituir una fuente significativa de alimentos e ingresos. Incluso en los casos en que no es así, a menudo continúa siendo un deporte popular. En muchos países europeos donde la caza cuenta con el apoyo de poderosos grupos de interés, la ordenación de la fauna y, por consiguiente, la adopción de la legislación pertinente suele ser tema de un debate político animado. Con frecuencia los problemas en cuestión se reducen simplemente a la pregunta si se debería o no permitir la caza, ya sea en general o, más comúnmente, en relación con ciertas especies, en zonas determinadas o en ciertos periodos del año. En la práctica, esta situación ha tendido a **reducir la ordenación de la fauna a dos opciones: la caza o la prohibición de la misma.**

Aunque se trata de un enfoque inadecuado, sigue siendo evidente en la legislación de algunos de estos países, que en lugar de ocuparse formalmente de la protección general de la fauna, continúan concentrándose principalmente

en las especies que son de interés para la caza. Un ejemplo de este enfoque es la ley italiana, que formalmente aborda la protección de los animales silvestres y la caza, pero se centra en esta última y, en todo caso, se limita explícitamente a los animales de sangre caliente. Sin embargo, actualmente se halla en examen una ley amplia la ordenación de la fauna.

Otros países europeos, entre los cuales Alemania, Dinamarca, Finlandia y algunos *Länder* austriacos, poseen leyes diferenciadas sobre la protección de la naturaleza y sobre la caza. En dichos casos, lo ideal sería que las disposiciones generales acerca de la protección y ordenación de la fauna, que normalmente están incluidas en la ley de protección de la naturaleza, estuvieran adecuadamente integradas con las disposiciones sobre la caza. En algunos casos, sin embargo, estas dos partes de la legislación parecen actuar aisladamente, es decir, la relativa a la protección de la fauna se aplica con arreglo a una exclusión expresa de las especies que pueden cazarse.

No obstante, a este respecto en los últimos años se han aportado mejoras a los marcos jurídicos²⁹. Por ejemplo, es interesante observar que en el *Land* austriaco de Styria la ley sobre la protección de la naturaleza, hasta su enmienda de 2000, todavía concebía la protección de los animales por separado de la ordenación de la caza, y establecía que los animales salvajes en riesgo de extinción u otros que requerían protección debían ser protegidos, pero excluía expresamente la caza mayor (art. 13).

En todo caso, la reglamentación de la ordenación de la fauna queda sujeta a las **presiones de tres grupos de presión tradicionales como mínimo**, esto es, los cazadores, los agricultores y los ambientalistas. Entre los temas de discusión se hallan varias prácticas que suelen recibir el apoyo de los cazadores (cuyos intereses a veces pueden coincidir con los de los agricultores en cuanto a la caza de especies perjudiciales para los cultivos), y a veces están permitidas por la ley. Un ejemplo es el debate relativo a los métodos de caza tradicionales y la medida en la cual deberían autorizarse en la caza deportiva (véase la sección 3.1.1. *supra*).

Otros ejemplos son la ordenación de la fauna con vistas a la obtención de los trofeos mejores, por ejemplo mediante el establecimiento de temporadas

²⁹ Du Saussay, en su examen de las leyes de algunos países europeos (FAO, 1980), observó que todas éstas aún se componían de textos basados en leyes sobre la caza, que se habían ido añadiendo uno al otro, y que los legisladores nunca habían examinado la necesidad de proteger la fauna en modo global.

de caza orientadas a los trofeos, o a la alimentación de la caza mayor, que produce, entre otros, el deterioro de los hábitats mediante la introducción de nutrientes y el «mordisqueo» de la regeneración forestal. (Späth, 2000).

Otro ejemplo es la repoblación de la fauna a los fines de la caza, una práctica que suele permitirse bastante a menudo, si bien el aumento de las poblaciones de animales silvestres debería obtenerse más bien a través de una mejora general de la ordenación de la fauna y del medio ambiente.

Un último ejemplo es la caza selectiva (o eliminación selectiva) de ciertas especies, incluso en las áreas protegidas, que podría justificarse en situaciones particulares, pero sólo como una opción excepcional que debe mantenerse bajo estricto control científico. En Italia, en las áreas protegidas – donde generalmente la caza está prohibida – se puede permitir la caza selectiva a cazadores autorizados, preferentemente locales, que deben haber seguido un curso específico de capacitación. Este último requisito, establecido por una enmienda de 1998 de la ley de bases sobre áreas protegidas, contribuye a garantizar la participación de personas capacitadas, pero dado la falta de criterios científicos precisos, la cuestión queda sujeta a fuertes presiones políticas.

3.4. Utilización de licencias

3.4.1. Las licencias como instrumento de ordenación

Las licencias u otros tipos de permisos son un instrumento administrativo corriente de la ordenación de los recursos naturales y se utilizan también para los animales salvajes con objeto de autorizar la caza u otros tipos de usos. Las licencias pueden contribuir a la ordenación cuando se utilizan efectivamente para limitar el número de animales que se pueden cazar con una única licencia, basándose en una evaluación periódica de los niveles sostenibles de explotación y en planes adecuados. Sin embargo, son raras las disposiciones que ponen claramente **en relación el número de animales que se permite cazar con arreglo a las licencias con los estudios o planes de ordenación**, si bien suele dejarse amplia discreción a la administración a este respecto. La ley de Malawi representa un ejemplo en que la discreción de la administración debe guiarse por los intereses de la ordenación de la fauna, pues autoriza al Oficial Principal de Parques y Vida Silvestre a negar una licencia si considera que dichos intereses se atenderán mejor prohibiendo temporáneamente la expedición de licencias de ese tipo (art. 54(1)(e)).

Aunque a menudo existen **límites al número de animales que se permite cazar**, no se hallan necesariamente de acuerdo con la evolución del estado de la fauna. La ley de Guinea prevé la fijación de dichos límites por vía reglamentaria (arts. 83 y 86).

Un modo en que los sistemas de concesión de licencias pueden contribuir a una ordenación adecuada consiste en solicitar a los titulares de las mismas, **para fines estadísticos y de supervisión**, la entrega de los **datos** recopilados al tiempo que actúan con arreglo a licencias. Por ejemplo, la ley de Guinea exige que los titulares de cualquier tipo de licencia mantengan un registro donde debe anotarse cotidianamente toda la información pertinente (arts. 84, 88, 96 y 104), y la legislación de otros países contiene requisitos similares.

La expedición de una licencia puede estar sujeta a una **prueba de los conocimientos y las capacidades del solicitante**. Esto puede reducir de forma significativa las prácticas inadecuadas de caza y las infracciones a la ley, que pueden deberse a la falta de conocimientos biológicos y jurídicos. No es insólito que la legislación prevea como requisito un examen, especificando temas y otros detalles, como ocurre en el derecho italiano y alemán. En Botswana la posibilidad de evaluar las capacidades del solicitante se deja a la discreción de los oficiales encargados de la concesión de licencias (art. 31(2)(b)). En el Camerún, la ley exige que los solicitantes de una licencia de caza declaren que conocen la legislación y se comprometen a atenerse a ella (art. 38).

Los requisitos para la **supervisión de algunas categorías de cazadores, en particular los de caza mayor, por parte de guías de caza, que a su vez necesitan un permiso especial**, persiguen fines similares. La legislación de Guinea exige que toda expedición turística de caza esté acompañada por un guía autorizado, que debe haber superado un examen específico. Normas parecidas se aplican en Botswana, donde se concede una mayor discreción al Director de Fauna, que «puede» exigir que los solicitantes superen un examen. Un cazador profesional debe tomar todas las medidas razonables para asegurarse de que los cazadores a los que presta asistencia comprenden y respetan los términos y las condiciones de las licencias o permisos que les han sido otorgados, así como la legislación aplicable, y la responsabilidad de probar que ha cumplido con esa obligación corresponde solamente a él (arts. 43 y 44).

3.4.2. Licencias de caza

La mayoría de los países exige algún tipo de autorización para la **caza** y, en algunos casos, la ley establece diversos tipos de licencias. No hay uniformidad por lo que respecta a las categorías: algunas se basan en los distintos grados de la protección que se concede a los animales de que se trate, o en los distintos tipos o tamaños de los animales; asimismo, pueden existir diferentes licencias según el propósito de la caza (de recreación, tradicional o de subsistencia), así como licencias para visitantes, distintas de las de los residentes.

En Guinea se hace una distinción entre los «permisos de caza menor», que se requieren para la caza recreativa y tradicional (arts. 81–84) y los «permisos de caza mayor», que deben conseguirse para cazar animales parcialmente protegidos (arts. 85–88). En Botswana se distingue entre las «licencias para aves», las «licencias para un único animal», las «licencias para animales pequeños» y las «licencias especiales de caza» (arts. 26–38), esta última pudiendo concederse a los ciudadanos que dependen principalmente de la caza y la recolección de los productos de los *veld* para su alimentación (art. 30). En Malawi se hace una distinción entre las «licencias para aves» (art. 50) y las «licencias para animales de caza» (art. 51), si bien los visitantes deben obtener una específica «licencia de visitante» ya sea para capturar aves o cazar animales (art. 52), y las licencias de «caza» se refieren únicamente a la caza de especies protegidas en zonas que se hallan bajo protección en condiciones determinadas (art. 54).

La mayoría de los países requiere asimismo algún tipo de permiso o licencia para **llevar armas de caza**. Sin embargo, las reglas y condiciones para la expedición de ese tipo de permiso raramente se hallan incluidas en la legislación relativa a la ordenación de la fauna o a la caza, puesto que la posesión de ese tipo de permiso a menudo se considera un requisito indispensable para el otorgamiento de las licencias de caza. En Guinea, por ejemplo, se pide que los solicitantes de las licencias adjunten a la solicitud el permiso de porte de armas (art. 77), y en Botswana los oficiales encargados de la concesión de licencias están autorizados a pedir al solicitante pruebas de la posesión de certificados o permisos de porte de armas antes de conceder una licencia (art. 31(2)).

3.4.3. Otros tipos de licencias

Normalmente también la captura de animales para fines **científicos o educativos** está sujeta a un específico tipo de autorización. Ésta se denomina «licencia especial» en Malawi (art. 53), «permiso científico» en Guinea (arts. 99–105), y existe también en Botswana (art. 39(1)(a)). En este último país es el Director quien debe conceder esos permisos y no los oficiales encargados de la expedición de licencias, mientras que en Guinea las condiciones establecidas son aún más restrictivas puesto que los permisos científicos pueden concederse únicamente a personas pertenecientes a instituciones científicas y si no está permitida la caza, a menos que esté relacionada con la investigación y debidamente autorizada mediante un permiso.

A veces el **comercio** de animales salvajes, capturados con o sin permiso, está prohibido, como sucede en Italia por lo que respecta a la caza mayor, o requiere una autorización separada, como en Botswana (art. 39(1)(c)) y en Guinea (arts. 89–98), donde hay además una ulterior distinción por lo que concierne a la captura de aves vivas (licencia de *oiselleriè*).

Generalmente la **importación y exportación** de especímenes vivos o muertos de animales silvestres se hallan reglamentadas por disposiciones específicas que requieren algún tipo de autorización. En Uganda es necesario un permiso para importar y exportar cualquier animal salvaje o parte del mismo (art. 6). En Guinea está prohibida la exportación de las especies que se hallan bajo protección total, salvo finalidades científicas o de conservación (arts. 49, 50 y 53–55), en cuyo caso se aplican las reglas sobre la importación y exportación de animales parcialmente protegidos (arts. 57, 59 y 60).

Normalmente los sistemas de permisos para la importación y exportación de animales están relacionados con la aplicación de la CITES en los países partes en ésta. Las disposiciones pertinentes pueden encontrarse en la misma legislación, como en la concerniente a la ordenación de la fauna y a la caza, pero con frecuencia se hallan en leyes específicas destinadas a la ejecución de la CITES.

3.4.4. Otras finalidades de las licencias

Además de contribuir a la ordenación de la fauna los sistemas de concesión de licencias se proponen otros fines. La concesión de licencias puede facilitar la **observancia** de la legislación. En efecto, a través de la asignación

de licencias es posible identificar más fácilmente a los cazadores. Además, la suspensión o cancelación de las mismas en caso de infracciones pueden servir para prevenir éstos o eliminar sus consecuencias.

Cuando se requiere un **seguro** para cubrir los daños que pueden ocasionar los cazadores, la ley puede exigir que se consiga en el momento de presentar la solicitud o de conceder una licencia específica. Son ejemplo de ello la ley de Guinea, que requiere que los solicitantes de algunos permisos de caza demuestren que han obtenido el seguro por conducto del Director de bosques y fauna (art. 78), así como la ley italiana de 1992 (art. 12(8)). En Guinea también los guías de caza deben estar cubiertos por un seguro específico contra los daños que pueden causar sus clientes a terceros durante la caza (arts. 110–120).

Por último, casi en todas partes y en cualquier sector las licencias representan una **f fuente de ingresos** ya que normalmente se cobran derechos cuando se expiden o renuevan. A menudo se cobran derechos más altos a los extranjeros por los safaris fotográficos o de caza. Además, con frecuencia hay que pagar una entrada para la admisión a las áreas protegidas.

3.5. Cría y reproducción de los animales silvestres

La cría y reproducción de los animales silvestres pueden representar una contribución importante para la disponibilidad de alimentos e ingresos en las zonas rurales, y pueden tener, asimismo, un impacto significativo en el medio ambiente y en otros animales, en modo particular, y en la diversidad biológica, en general. Por lo tanto, es importante que el marco jurídico aplicable tenga en cuenta ambas cuestiones e intente alcanzar un equilibrio entre el fomento de esas iniciativas y las cuestiones relativas a la conservación. A continuación se exponen algunos ejemplos de disposiciones pertinentes halladas en la legislación examinada.

La ley (2000) de Colombia relativa a la ordenación de la fauna silvestre se centra principalmente en la creación y el funcionamiento de zocriaderos, ya sea «abiertos» – o sea, donde se introducen animales capturados periódicamente en el medio silvestre con vistas a su aprovechamiento –, «cerrados» – es decir, donde se introduce sólo una pareja inicial –, o «mixtos». Se dictan numerosas normas a fin de que esas estructuras posean las condiciones adecuadas para el desarrollo de los

animales desde el punto de vista técnico y medioambiental, con detalles sobre la concesión de licencias y la aplicación de la ley (arts. 7–28).

En Burkina Faso, tanto la cría como la reproducción de los animales están sujetas a una autorización. El reproductor o la administración encargada de la fauna deben vigilar las poblaciones de animales dentro de las explotaciones (*ranches*) con miras a un manejo racional de las capturas. Las zonas utilizadas para la reproducción de los animales silvestres en cautiverio o semicautiverio deben cercarse. Los animales no son objeto de las restricciones establecidas para la caza y son considerados propiedad del reproductor. En cuanto a las especies que se hallan bajo protección total, su captura y venta están subordinadas a condiciones específicas que deben indicarse en disposiciones reglamentarias (arts. 142–152).

En Botswana es necesario un permiso para criar o explotar animales salvajes en fincas, y puede exigirse la construcción de cercas en ellas. Los animales de caza mayor «protegidos» y «parcialmente protegidos» pueden criarse o explotarse sólo en virtud de una autorización específica. Si la zona está cercada no hay límite al número de animales de las especies especificadas que pueden capturarse. De lo contrario, la eliminación selectiva está sujeta a un permiso, que también se exige en el caso de la venta de animales, carne o trofeos (art. 24).

En el Camerún se necesita una licencia tanto para criar los animales en fincas, es decir en áreas protegidas sometidas a ordenación con la finalidad de la repoblación y el posible aprovechamiento para alimentos u otros fines (art. 2(11)), como para la explotación de animales capturados del medio silvestre y colocados en un área controlada con fines comerciales (arts. 2(12) y 53).

En Mauritania la ley permite la creación de fincas (*ranches*) y de instalaciones para la reproducción de la fauna a los fines de su desarrollo a condición de que no pongan en peligro las zonas circundantes y cualquier otra condición especificada por decreto (art. 20).

En China, además de fomentar la reproducción de animales (art. 17), la ley contiene disposiciones pertinentes relativas a la expedición de licencias; éstas son necesarias para los animales que se hallan bajo protección especial por parte del Estado, de acuerdo con los Reglamentos para la aplicación de la ley acerca de la protección de la fauna terrestre (regla 22).

La ley de Albania requiere una autorización para la reproducción de los animales salvajes ya sea en tierra pública o privada. Además, se debe proporcionar el 10 por ciento de la producción anual de animales para repoblar las zonas forestales, sin recibir compensación (art. 15).

En general, las normas citadas respecto a la reglamentación de la cría y la reproducción aspiran a **satisfacer consideraciones relativas al medio ambiente y la biodiversidad**, puesto que casi sistemáticamente subordinan dichas actividades a una autorización. Asimismo, existe una preocupación justificada sobre la cría y reproducción de las especies protegidas pues las deficiencias en el sistema de control podrían facilitar la violación de la ley relativa a las mismas especies que se hallan en el medio silvestre.

Siempre y cuando esas necesidades se aborden en modo adecuado, sería útil que los marcos jurídicos fueran más favorables en general a las iniciativas privadas o comunitarias referentes a la cría y la reproducción de animales salvajes, evitando prohibiciones innecesarias. Quizá deban establecerse exenciones apropiadas para los animales procedentes de la cría y la reproducción, ya que someterlos a las mismas reglas aplicadas a los que se encuentran en estado salvaje resultaría fácilmente en un freno. La ley también podría prever incentivos para la utilización de las tierras del Estado a estos fines, así como incentivos financieros y de otro tipo. La ley de Burkina Faso presenta uno de los raros ejemplos de disposiciones favorables, pues exime los animales procedentes de la cría y reproducción de las restricciones establecidas para la caza y los convierte en propiedad del reproductor. Disposiciones análogas se hallan también en Botswana.

IV. PROPIEDAD DE LA FAUNA Y DERECHOS Y OBLIGACIONES CONEXOS

4.1. Enfoques legislativos con respecto a la propiedad de la fauna

La mayoría de los sistemas jurídicos tratan de la cuestión de la propiedad de la fauna, que tiene repercusiones prácticas importantes. Hay una variedad de enfoques, pero en general la fauna se considera o bien parte de los derechos de propiedad sobre la tierra, o bien propiedad del Estado. Algunas leyes clasifican a los animales silvestres bajo la definición de «productos forestales» y, por lo que respecta a su propiedad, pueden estar sujetos al mismo régimen, o a uno similar, pese a su diferente naturaleza.

Normalmente la propiedad perteneciente al Estado, a particulares o a comunidades trae consigo beneficios relacionados, como el ejercicio de los derechos de caza y el beneficio de los ingresos procedentes del turismo de observación o de caza. También supone en general algunas obligaciones, como las responsabilidades de ordenación y por los daños que pueden causar los animales. Sin embargo, esos derechos y obligaciones no siempre son consecuencia automática de la propiedad. Los ejemplos que se exponen a continuación presentan algunas de las posibles variables.

Existen también países donde la fauna se considera *res nullius*, como en Marruecos (Mekouar, 1999). Según la ley lituana, los animales salvajes que se encuentran dentro de zonas cercadas pertenecen al propietario del terreno, mientras que los animales en el medio silvestre no se consideran propiedad de ninguna persona física o jurídica (arts. 3 y 4). Los terratenientes pueden utilizar la fauna que se halla en su tierra, con sujeción a la obligación de no perturbar el equilibrio de las comunidades naturales y de adoptar medidas de protección (art. 14).

4.1.1. La fauna como propiedad del Estado

En todos los continentes hay muchos países en que la fauna es propiedad del Estado. En Uganda la propiedad de la fauna y la flora silvestres está atribuida al Estado en representación y para el beneficio de la población (art. 4). Conforme a la ley de Tayikistán los animales son propiedad del Estado, así como bien común de todos los ciudadanos (art. 2). También en China la fauna se considera propiedad del Estado (art. 3).

Donde la fauna pertenece al Estado, ya sea porque se trata de una norma general o porque se encuentra en las tierras públicas, se pueden reconocer algunos derechos consuetudinarios a los propietarios tradicionales. Así ocurre en algunos países africanos, pero también en Noruega, donde se autoriza la caza por parte de la población indígena en grandes extensiones de tierras comunales del Estado (Bouckaert, 1999).

En otros países, aunque la propiedad de la fauna esté atribuida al Estado, los derechos de caza en las tierras privadas quedan reservados a sus propietarios. En Burkina Faso, por ejemplo, los bosques y la fauna terrestre y acuática son considerados parte del patrimonio nacional (art. 4), pero los propietarios tienen el derecho exclusivo de cazar en su propia tierra (art. 129). Por otra parte, conforme a la legislación chilena (1996), que al respecto enmendó el Código Civil, la caza está permitida únicamente en la propia tierra, o en tierras de otras personas con el permiso del propietario.

En Botswana los terratenientes u otros ocupantes legítimos tienen el derecho de cazar sin licencia sobre su tierra, con sujeción a restricciones sobre el número de animales cazados y el pago de derechos (art. 20). Sin embargo, se reconoce explícitamente un derecho de propiedad respecto a los animales en caso que éstos se mantengan o estén confinados dentro de una cerca (art. 83). Con la aprobación de la administración, los propietarios pueden permitir que terceros cacen en sus tierras, en cuyo caso también deben llevar registros de los animales capturados (art. 24). La caza sin el permiso del propietario u ocupante constituye una infracción a la ley (art. 49).

En Malawi la propiedad de los animales silvestres, así como de las plantas, está conferida al Presidente, en nombre y para el beneficio de la población (art. 4(1)), si bien los ejemplares capturados lícitamente con arreglo a una licencia se convierten en propiedad del titular de la licencia (art. 4(3)). Además está prohibido entrar en las tierras privadas sin autorización, incluso en caso de persecución de animales heridos. Esta prohibición es aplicable a pesar de la obligación general de procurar matar a los animales heridos, realizando todos los esfuerzos posibles. En ese caso, debe presentarse un informe al propietario, que tiene la autoridad exclusiva de consentir el acceso a su tierra (art. 79).

En otros sistemas jurídicos, la pertenencia de la fauna al Estado, combinada con una considerable presión en favor de la caza, ha determinado **limitaciones significativas de los derechos de los propietarios de**

tierras privadas, puesto que se ha autorizado el acceso de los cazadores a todas las tierras privadas. Así sucede en Italia donde, a diferencia de la mayoría de los países europeos, la fauna es considerada propiedad del Estado y debe protegerse por el interés de la comunidad nacional e internacional (ley de 1992, art. 1(1)). Tradicionalmente, se ha autorizado la caza y el libre acceso de los cazadores a todas las tierras, incluidas las privadas, con tal que no estuvieran cercadas. Con una innovación introducida por la ley de 1992, los terratenientes pueden pedir que se excluyan sus tierras del libre acceso general de los cazadores, pero deben presentar razones específicas, y dicha exención se les puede conceder a condición de que no obstaculicen la ejecución de los planes de ordenación de la fauna. Asimismo se puede otorgar una exención sobre la base de la legislación regional por particulares razones económicas, sociales o ambientales, como iniciativas agrícolas experimentales (art. 15(3) y (4)). En cualquier caso, por lo general el acceso a las tierras bajo cultivo, así como a tierras con una cerca de una altura mínima de 1,20 m, está prohibido a los cazadores itinerantes (art. 15(7) y (8)). La situación era parecida en Portugal donde sólo recientemente la ley de bases sobre la caza de 1999 reconoció el «derecho de prohibir la caza» a los propietarios (art. 3).

Por lo general, la propiedad de la fauna implica la obligación de **compensar los daños** causados por ésta, aunque frecuentemente con algunas limitaciones; por ejemplo, sólo los daños provocados por las especies protegidas, o sólo cuando se han adoptado precauciones adecuadas. A este fin, en cada región de Italia se establece un fondo y se debe indemnizar a los propietarios privados cuyas tierras se utilizan de acuerdo con los planes de gestión de caza (ley de 1992, art. 15(1)). En China se recurre a los gobiernos locales para compensar los daños que pueden haber causado las especies de animales protegidos; sin embargo, la población tiene la obligación de adoptar medidas preventivas apropiadas a fin de evitar esos daños (regla 10). En Rumania el «administrador» de la zona de caza en cuestión debe pagar una indemnización por los daños originados por la fauna (ley de 1996, art. 13).

En ocasiones se observa incluso una exención general explícita de la responsabilidad. Este es el caso de cualquier pérdida de vida o propiedad sostenida por una persona en Botswana a causa de la presencia, acción o estrago de cualquier animal que no se halle en cautiverio, independientemente de que esté dentro o fuera de las áreas protegidas (art. 87); sin embargo, en ese mismo país se pueden indemnizar los daños causados a la ganadería por ciertos animales (como leones, leopardos y

otros) si se han escapado hacia un parque nacional antes de haber podido eliminarlos (art. 46(4)).

Muchos países han encontrado dificultades en atender las crecientes **presiones para la indemnización**, independientemente de que estuviera o no previsto en sus leyes. Esas presiones frecuentemente van unidas al descontento a causa del considerable nivel de ingresos que se obtienen, o podrían obtenerse, de la fauna y que quedan reservados para el Estado, o sencillamente a presiones para utilizar los recursos de la fauna para consumo personal. Esta situación ha dado lugar a un incremento de la invasión y de las actividades ilegales. Además, en África occidental, el hecho de que la propiedad de la fauna y las responsabilidades de ordenación se concentren en manos de las autoridades públicas con frecuencia ha llevado a esperar que éstas resuelvan todos los conflictos relacionados con la fauna (FAO, 2001). Estos fueron algunos de los motivos que impulsaron una evolución en las políticas de ciertos países, dando lugar a la **transferencia de la propiedad** de las tierras en que se halla la fauna desde el Estado a los propietarios de la tierra, así como a enfoques más participativos en la ordenación de la fauna. Un ejemplo de ello es Zimbabwe, donde la ley de parques y vida silvestre de 1975 concedió la propiedad de los recursos de la fauna a los propietarios u ocupantes de tierras enajenadas.

La ley de México va más allá de la simple indemnización de los daños causados por los animales salvajes y exige que la administración proponga «mecanismos» apropiados para compensar a las comunidades locales por los costos asociados con la conservación y explotación del medio ambiente y la biodiversidad (art. 20(d)). La ley no atribuye automáticamente a ninguna entidad específica los costos relacionados y quedan abiertos los interrogativos al respecto, puesto que la misma ley reconoce el derecho de los propietarios de aprovechar en modo sostenible la fauna presente en su tierra, junto con la obligación de contribuir a la conservación de los hábitats, y la responsabilidad por los «efectos negativos» sobre la fauna y flora silvestres y los hábitats que pueden resultar de la explotación (arts. 4 y 18). Por tanto, es posible suponer que los propietarios contribuyen sustancialmente a la indemnización de las comunidades locales. A este respecto, los estudios que la administración debe explícitamente llevar a cabo para evaluar e internalizar los costos ambientales pueden aportar algunas ideas (art. 20(c)).

En otros lugares, como Kenya y África occidental, el proceso parece haber tomado la dirección opuesta a Zimbabwe, es decir, el gobierno ha asumido

en forma creciente la responsabilidad de la fauna. En el decenio de 1970, en los distritos kenianos de Kajiado, se organizaron con éxito concesiones de caza en algunas fincas colectivas. Los recursos procedentes de la caza se utilizaron para construir escuelas y para otros fines generalmente apreciados por la comunidad, que así pudo obtener beneficios directos de la fauna. Sin embargo, esta práctica no ha continuado (FAO, 2001; Kenya Wildlife Fund Trustees and United Nations Environment Programme, 1988).

4.1.2. La fauna como propiedad de los terratenientes

Por lo que respecta a los países donde la propiedad de la fauna está atribuida a los terratenientes, ya se ha hecho referencia al ejemplo de Zimbabwe, donde el abandono del principio de la «caza real» ha abierto el camino a una experiencia significativa de ordenación participativa de la fauna. Al principio en ese país se hizo una distinción entre las tierras de propiedad privada y de propiedad comunal, puesto que antes la propiedad de la fauna se concedía exclusivamente en el primer caso y, por tanto, sólo a los agricultores y ganaderos blancos, y en la práctica ni siquiera a los agricultores negros en pequeña escala. Con miras a extender el desarrollo de la fauna logrado con éxito en las tierras privadas, una enmienda de la ley en 1982 amplió el rango de los derechos de ordenación concedidos a los agricultores comerciales para incluir también las tierras comunales. Sin embargo, los agricultores comunales no tenían derecho formal a la tierra, por tanto las responsabilidades en materia de propiedad y ordenación se asignaron a los consejos de distrito y no a los propietarios consuetudinarios directamente. La enmienda estableció que podía concederse la categoría de autoridad apropiada a todo consejo de distrito rural que demostrara un compromiso en relación con la ordenación de la fauna a nivel local, dando así al consejo los mismos derechos de uso de la fauna que a los propietarios privados. Esto constituyó la base para el Programa de ordenación de áreas comunales para recursos indígenas (*Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources, CAMPFIRE*)³⁰.

³⁰ Participan en el programa varias instituciones y ONGs, agrupados en el Grupo Colaborativo de CAMPFIRE, incluidos los Departamentos de Medio Ambiente y Turismo, de Asuntos Locales y Desarrollo Rural y Urbano, de Parques Nacionales y Ordenación de la Vida Silvestre, el Centro de Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad de Zimbabwe, el WWF, el *Zimbabwe Trust* y el *African Resource Trust* (Kalèn y Trägårdh, 1998).

En teoría el CAMPFIRE abarcaba todos los recursos naturales, pero se ha ocupado principalmente de la fauna ya que en las zonas interesadas este recurso es uno de los más apropiados para proporcionar un rendimiento financiero directo, a través de safaris de caza, turismo fotográfico, cultivo, alojamiento, etc.³¹ Desde 1989, el programa se ha desarrollado con éxito, combinando en las mismas unidades de vida silvestre la propiedad, la ordenación, los costos y los beneficios (Kalèn y Trägårdh, 1998). No obstante, se han notificado varios problemas inherentes a la estructura de la tenencia: se considera que las comunidades aún no tienen la autoridad apropiada, que los consejos a los que se ha atribuido la autoridad, al ser sencillamente unidades administrativas, no necesariamente son competentes en la ordenación de la fauna, y que el hecho de que la situación de la tenencia de los agricultores en las tierras comunales sigue siendo poco segura, socavan la efectividad de los acuerdos en esas zonas. Uno de los objetivos del CAMPFIRE sigue siendo una mayor evolución hacia la ordenación de los recursos como propiedad común.

En la mayoría de los países de Europa occidental, la propiedad de la fauna está conferida a los terratenientes. Existe una distinción entre los países donde se concede al propietario el derecho automático de cazar, como en el Reino Unido y Noruega, y los países donde ese derecho no es automático, como Francia, Bélgica y España (Bouckaert, 1999). Una consecuencia de esas disposiciones es que generalmente los propietarios son responsables de la ordenación de la fauna que vive en su tierra. Sin embargo, dado que esto resulta inadecuado en las zonas donde las parcelas son muy pequeñas, varios países, como Alemania, Bélgica, Francia, y Noruega, establecen como condición una extensión mínima de tierra para que sus propietarios puedan ejercer los derechos de caza (Burhenne, 1999).

³¹ Las tierras comunales son las más ricas en especies de fauna espectaculares, especialmente elefantes. Los propietarios de las tierras comunales han ido interesándose cada vez más en el negocio de los safaris de caza, que pueden ser muy lucrativos (para una cacería, que en general dura tres semanas, se prevé una tasa por trofeo de 7 500 dólares EE.UU., más 1 000 al día de derechos). Cada distrito establece una cuota de caza sostenible en colaboración con el Departamento de la Vida Silvestre. El consejo de distrito vende la cuota en el mercado libre a una compañía de safaris que posee el capital y la competencia para encontrar clientes internacionales, ofreciendo normalmente una concesión de tres a cinco años. Los ingresos van principalmente a los consejos de distrito y, luego, a las comunidades rurales donde se cazó el animal (actualmente el 80 por ciento); por tanto, gran parte de los ingresos va a la comunidad que costeó los gastos (Kalèn y Trägårdh, 1998).

Asimismo, pueden existir otras disposiciones para ayudar a los terratenientes a llevar a cabo una ordenación adecuada. En Bélgica, por ejemplo, los propietarios pueden cazar sólo si su propiedad supera una cierta extensión (por lo general 25 y 40 hectáreas para las regiones valona y flamenca, respectivamente). En la región flamenca, el decreto sobre la caza de 1991 fomenta la agrupación voluntaria de tierras en zonas de caza y prevé una financiación para este fin (art. 12). En Alemania, las zonas de caza pueden ser privadas – en cuyo caso generalmente se requiere una extensión mínima de 75 hectáreas para poder cazar (art. 7) – o «comunales», esto es creadas por iniciativa de un municipio en tierras que no formen parte de zonas privadas de caza. En este caso, la superficie mínima para poder cazar es de 150 hectáreas (art. 8).

Tradicionalmente, en Francia no se exigía una extensión mínima, pero la «Ley Verdeille» de 1964 ha previsto la agrupación obligatoria de los propietarios cuyas parcelas eran inferiores a 20 ha, y la devolución automática de los derechos de caza a la asociación comunal de caza (*Association communale de chasse agréée*), creada a dicho fin. En las zonas en cuestión, pueden cazar todos los cazadores especificados, como los propietarios de tierras interesados y otros residentes locales. Sin embargo, en el año 2000, con una enmienda al código rural, se introdujo una disposición que autoriza a los propietarios a excluir sus tierras de tales acuerdos, sin tener que aducir razones específicas. Los propietarios exonerados siguen siendo responsables por los daños causados por los animales salvajes procedentes de sus tierras (art. L.222-10-5). La introducción de esas nuevas disposiciones se debe a una decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos³² que juzgó la anterior legislación francesa (que imponía a los propietarios rurales la obligación de unirse en asociaciones de caza y permitir la caza en la tierra en cuestión) una violación del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, específicamente del artículo 11 sobre la libertad de asociación y del artículo 1 del Protocolo 1 relativo al derecho de propiedad. Este último autoriza la expropiación de un derecho de propiedad únicamente por razones de interés público, y según la opinión de la Corte los intereses de la caza no pueden considerarse tales.

4.2. Protección de las personas y de los bienes

La propiedad de la fauna debería estar relacionada con la responsabilidad por los daños causados por los animales salvajes a las personas o a los bienes. Los

³² Decisión del 29 de abril de 1999, *Chassagnou et al.* contra Francia.

países adoptan distintos enfoques por lo que concierne a la indemnización debida por los propietarios de la fauna (por ejemplo, por el Estado), y a veces la limitan en función de las medidas que las personas afectadas hayan o no hayan adoptado para prevenir o contener los perjuicios. También aplican varios enfoques con respecto a las **medidas que se permite tomar contra los animales silvestres que amenazan a las personas o los bienes**. Con esta finalidad la eliminación de animales salvajes se permite más generalmente en defensa de las personas que de los bienes, pero en todo caso se suelen especificar varias condiciones. Algunas de ellas están destinadas a prevenir los abusos, como las que exigen la notificación a un funcionario antes de matar animales o inmediatamente después.

Por ejemplo, en Uganda la eliminación de animales en defensa de personas generalmente se autoriza, mientras en el caso de animales que amenazan la propiedad su eliminación se permite únicamente como último recurso y si no pone en peligro la supervivencia de una especie, y tras haberla notificado a un funcionario, quien debe decidir las medidas necesarias (art. 62).

En Botswana se reconoce el derecho de los propietarios u ocupantes de tierras a eliminar los animales que amenazan a personas, cultivos u otros bienes que se hallan en su territorio. Las circunstancias deben notificarse lo antes posible a la administración encargada de la fauna. La ley incluye detalles para los casos en que ciertos animales (leones, leopardos, onzas y otros) que han ocasionado daños se escapan hacia áreas protegidas, donde su eliminación está prohibida. En esos casos, el Ministro puede rembolsar a cualquier persona que ha sufrido un perjuicio, a no ser que dicha persona, sin motivo plausible, no haya logrado matar el animal (art. 46).

La ley de Mauritania permite la caza sin autorización para la defensa de personas o la protección de campos cultivados o del ganado, pero debe notificarse inmediatamente cualquier medida adoptada a los funcionarios encargados (art. 26). En Malawi es posible matar los animales protegidos en defensa de personas, bienes, cultivos o animales domésticos, si es inmediata y absolutamente necesario (art. 74), pero se debe informar a un funcionario de los hechos. Está prohibido perseguir animales protegidos que estén heridos y entren en tierras privadas, salvo previa autorización del propietario (art. 79). De acuerdo con el decreto flamenco sobre la caza, el dueño de una propiedad que puede verse seriamente perjudicado a causa de animales silvestres puede ahuyentarlos o matarlos en caso demuestre que no es posible ninguna otra medida y posea un seguro de responsabilidad

civil, y previa notificación al titular de los derechos de caza y al funcionario público designado (art. 22).

La autorización explícita por la administración de medidas coordinadas contra los animales que causan daños es menos frecuente, aunque a fin de evitar abusos este enfoque puede resultar preferible a la acción de los particulares. Este también puede ser un modo de proteger a los animales cuando, gracias a los medios más eficaces de que dispone la administración, es posible capturar y desplazar a otro lugar los ejemplares que representan una amenaza para la población o la propiedad. Según la ley de Guinea, en situaciones excepcionales es posible autorizar *battues de destruction* de animales nocivos, en cuyo caso debe presentarse un informe detallado al director nacional de bosques y fauna, y la carne obtenida de esas expediciones debe dejarse a la población local perjudicada (arts. 174 y 175).

Algunas leyes anteriores incluían disposiciones específicas para autorizar la eliminación indiscriminada de animales «nocivos», como las serpientes venenosas. Sin embargo, dada la mayor consideración de la función de todas las especies, en la legislación de los primeros años ochenta se abandonó gradualmente el concepto de animal dañino o parásito y actualmente incluso el comportamiento agresivo de los animales suele justificarse sobre la base de las modificaciones de sus hábitats naturales y la menor disponibilidad de alimentos. Guinea ofrece un ejemplo de ley moderna que autoriza la eliminación de animales nocivos, pero la restringe sólo a los que son efectivamente peligrosos (serpientes venenosas) y, en todo caso, la prohíbe en los parques nacionales y las reservas naturales (art. 176).

V. FAUNA, ÁREAS PROTEGIDAS Y UTILIZACIÓN DE LA TIERRA

5.1. Áreas protegidas para la ordenación de la fauna

Una medida tradicional encaminada a la conservación de la fauna es el establecimiento de áreas protegidas donde están prohibidas o controladas las actividades humanas a fin de proteger determinadas especies o hábitats de especies. Más recientemente, la creación de áreas protegidas se ha concebido como parte de un «**sistema nacional**», o incluso en el marco de una red internacional, más que en formaciones fragmentarias, de modo que se puedan perseguir más eficazmente los objetivos de protección general de la biodiversidad. Este es precisamente uno de los requisitos explícitos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que entre las obligaciones para la conservación *in situ* incluye la creación de un sistema de áreas protegidas, aunque éste debe realizarse «en la medida de lo posible y según proceda» (art. 8).

Algunas disposiciones que requieren la creación de un sistema nacional se encuentran en la ley de 1998 de Bulgaria (art. 3), la ley de 1995 de Rumania sobre protección del medio ambiente (art. 56), la ley de 1997 del Perú (art. 6), la ley de 1987 de Portugal sobre medio ambiente (art. 29), y la ley nacional sobre el sistema integrado de áreas protegidas de 1992 de Filipinas.

Independientemente de que se establezca o no un «sistema», por lo general la legislación relativa a las áreas protegidas prevé la designación de varios tipos de zonas con fines diversos de protección. En la mayoría de los casos, entre los posibles fines para su creación se incluye la protección y la ordenación de los animales silvestres, si bien algunas leyes proponen ciertos **tipos de áreas protegidas** destinadas más específicamente a esa finalidad. A continuación se presentan algunos ejemplos.

La ley de Botswana prevé la creación de reservas de caza o refugios para determinadas especies que, dentro de esas zonas, pueden capturarse únicamente para fines científicos (art. 12). También pueden haber «reservas privadas de caza» creadas por petición del propietario, donde la caza o captura de todas o determinadas especies debe estar permitida por él o por personas autorizadas por él, bajo ciertas condiciones (art. 13). Es posible cazar o capturar animales en las «zonas de ordenación de la fauna» y en las «zonas de caza controlada», en este último caso únicamente tras la

aprobación específica de una licencia de caza y el pago de derechos correspondientes.

En Burkina Faso existen «reservas de fauna» totales o parciales – donde está prohibida la caza de todas o algunas especies respectivamente –, «refugios locales» – que las autoridades locales pueden reservar en nombre de las comunidades locales para facilitar la reproducción y la explotación de los animales salvajes (art. 95) – y «zonas rurales de interés cinegético» (*zones villageoises d'intérêt cynégétique*). En Guinea hay «refugios de fauna» para las especies en peligro de extinción (arts. 26–28) y *zones d'intérêt cynégétique* para la caza o para fines científicos (arts. 29–31). Mauritania cuenta con reservas naturales destinadas a la ordenación sostenible de los animales, y *zones d'intérêt cynégétique*, que se manejan para la caza o el turismo con arreglo a licencias, subordinadas a condiciones establecidas (art. 6).

Entre las áreas protegidas previstas en la ley del Camerún figuran «reservas de fauna» y *zones cynégétiques*. Las primeras están destinadas a la conservación, ordenación y reproducción de la fauna y su de hábitat, donde la caza puede ser autorizada por el Ministro exclusivamente en el ámbito de operaciones de ordenación autorizadas. Las segundas están reservadas para la caza y pueden estar sometidas a ordenación por la administración encargada de la fauna, una autoridad local o cualquier persona; la caza en estas zonas está sujeta al pago de derechos (art. 3(1)). La ley también prevé *territoires de chasse* – cualquier terreno donde la caza está permitida y reglamentada (art. 2(18)) – y *territoires de chasse communautaire*, tierras del Estado ordenadas por una comunidad local con arreglo a un acuerdo de ordenación (art. 2(19)).

La ley de Albania prevé zonas de repoblación, reservas de caza y reservas de fauna – éstas últimas de protección absoluta (arts. 8 y 9). En la ley portuguesa sobre la caza se tienen en cuenta varios tipos de zonas relacionadas con esta actividad y la ordenación de la fauna: los refugios de caza – para la conservación de ciertas especies y el desarrollo de otros animales que es posible cazar – (art. 7), y cuatro tipos de «zonas de caza»: las de interés nacional, municipal, turístico y las para asociaciones. En este último caso, es posible someter la zona a ordenación en virtud de acuerdos con asociaciones de cazadores, agricultores o ambientalistas, o con las autoridades locales (art. 14). En Italia, la ley de 1992 contempla «reservas de protección», «zonas de repoblación y captura», y «centros públicos y privados para la reproducción de la fauna en el medio silvestre».

5.2. Medidas de protección fuera de las áreas protegidas

Hay un consenso general según el cual para recuperar y mantener la diversidad biológica es necesario considerar también las zonas **que no se hallan bajo protección**. Sin embargo, este aspecto raramente está presente en la legislación relativa a la ordenación de la fauna. Las medidas de mejora del medio ambiente concebidas por la Comunidad Europea en consonancia con el plan de acción «Agenda 2000» reflejan esta tendencia en la legislación pertinente (destinada principalmente a establecer oportunidades de financiación), haciendo hincapié en las zonas no protegidas.

También la legislación suiza va más allá del enfoque que se centra en la protección de zonas determinadas y requiere, de ser posible, la protección de la flora y la fauna indígenas mediante un aprovechamiento agrícola y silvicultural apropiado de su espacio vital (biotopo). Con esta finalidad también prevé la cooperación entre las autoridades responsables en materia de agricultura, silvicultura y protección de la naturaleza (ley de 1996, art. 13). La ley contiene un anexo con una lista de especies *indicatrices des milieux naturels*, que no pretende ser exhaustiva, ya que los cantones pueden adaptarla a las condiciones locales, y debe completarse en varias maneras determinadas. Un mecanismo denominado «compensación» (art. 15) se propone conectar los biotopos aislados mediante la creación de biotopos nuevos. El Gobierno Federal otorga subvenciones para los biotopos regionales y locales de acuerdo con porcentajes determinados (art. 18), y en virtud de una ley separada se conceden subvenciones para las prácticas agrícolas «ecológicas» (art. 19).

Con objeto de aplicar a nivel regional la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats de la CE, una ley regional de Toscana (Italia) ordena la integración de los «lugares de importancia comunitaria» con los «lugares de importancia regional», y además toma en consideración, entre otros, los corredores ecológicos (*aree di collegamento ecologico funzionale*) entre los dos tipos de lugares.

5.3. Medidas relativas a la ordenación de la fauna y otros usos de la tierra

Una preocupación relacionada con la designación y ordenación de áreas protegidas consiste en abordar la **relación entre la ordenación de la fauna**, que implica algunas formas de aprovechamiento de la tierra, **y otros usos de la tierra** dentro de las áreas protegidas y en los terrenos circundantes, y las políticas y la planificación del uso de la tierra, en general.

Esto puede tener repercusiones importantes en el desarrollo de un país y, en algunos casos, incluso en la seguridad de los medios de subsistencia.

La creación de áreas protegidas para la protección de la fauna africana ha tenido un **impacto creciente en las actividades humanas**. Éste fue bastante limitado hasta los años cincuenta aproximadamente. No fue necesario desplazar a las poblaciones y hasta hace poco fue posible continuar las actividades humanas en las reservas. Sin embargo, la presión de la población ha seguido aumentando, las modalidades de aprovechamiento de la tierra han cambiado, y cada vez más los usos contrapuestos de la tierra, como la agricultura y el pastoreo, han entrado en conflicto o han invadido las áreas protegidas. Algunas comunidades han llegado a depender de las tierras semiáridas, pese a su reducido potencial de cultivo. No obstante, esas tierras frecuentemente constituyen lugares de dispersión para la fauna, y la conservación de los animales incluso dentro de las áreas protegidas, a menudo depende de la migración regular de los animales en esas tierras (Kenya Wildlife Fund Trustees and United Nations Environment Programme, 1988).

Las **políticas nacionales de ordenamiento del territorio** no siempre abordan estas cuestiones en modo adecuado. En los casos en que han fomentado la subdivisión de la tierra entre los varios miembros de un grupo en las zonas semiáridas, con frecuencia han dado lugar a otros problemas. Es más probable que las subunidades económicas resultantes se vean afectadas por el pastoreo excesivo y el medio ambiente acaba por destruirse en perjuicio tanto del ganado como de la fauna. La subdivisión, además, estimula el vallado de las parcelas individuales, obstaculizando las rutas migratorias de la fauna e impidiendo la flexibilidad de movimiento para el ganado, que es una estrategia de supervivencia. Es probable que este proceso elimine la fauna de los pastizales y la confine en los parques, pero también puede poner en peligro la seguridad de los medios de subsistencia (Kenya Wildlife Fund Trustees and United Nations Environment Programme, 1988). A veces, han surgido conflictos a causa de políticas contradictorias que estimulan un aprovechamiento de la tierra – por ejemplo, la apertura de nuevas tierras para la producción de alimentos apoyada frecuentemente por las políticas agrícolas – en detrimento de otros, como el uso de la tierra para la conservación de la fauna promovido por las políticas relativas a la fauna.

En la legislación consultada existen **pocas disposiciones que se ocupan directamente de esas cuestiones**. La ley de Uganda considera la ordenación de la fauna un uso de la tierra destinado explícitamente a mantener niveles de diversidad óptimos en armonía con otras formas de aprovechamiento de la tierra, con miras a apoyar la utilización sostenible de la fauna (art. 3). En Kenya el preámbulo de la ley exige que se tengan plenamente en cuenta los diferentes tipos de uso de la tierra y la interrelación entre la conservación y la ordenación de la fauna y las otras formas de aprovechamiento de la tierra. Fundamentalmente, en un intento de limitar esta última actividad, la ley italiana relativa a la caza establece porcentajes fijos de tierra que deben destinarse a los diversos fines pertinentes: del veinte al treinta por ciento de la superficie agrosilvopastoral de cada región debe dedicarse a la protección de la fauna, mientras que la superficie terrestre remanente está abierta a la caza conforme a planes de ordenación (art. 10(3) y (4)).

Un modo para abordar los problemas de los usos contrapuestos de la tierra en la legislación es prever la indemnización de los terratenientes por los daños causados por la fauna. No obstante, esta es sólo una medida paliativa y su aplicación práctica puede constituir una fuente adicional de presión en situaciones caracterizadas por una intensificación de los conflictos entre el hombre y la fauna, y escatimar los recursos financieros. Como se analiza en el capítulo subsiguiente, un enfoque más productivo es intensificar la participación de las poblaciones locales en las actividades económicas relacionadas con la fauna. En la medida que una parte significativa de los ingresos obtenidos permanezca en el lugar y proporcione beneficios a la población local, como compensación por la presencia de animales salvajes, es probable que esos programas resulten exitosos. No obstante, a menudo esto no ha sido así.

VI. INSTITUCIONES, POBLACIÓN Y FAUNA

61. Enfoques para la participación de la población en la ordenación de la fauna

En general se reconoce que cuando se incrementan las oportunidades de participación pública en la explotación de la fauna y se ponen a disposición de los participantes los beneficios resultantes, caben mayores probabilidades de que el público esté dispuesto a contribuir a los costos que supone el control de la fauna, en lugar de considerarla un competidor por los recursos³³. Otras ventajas que se obtienen de la participación pública en la adopción y ejecución de las decisiones son comunes a la ordenación de otros recursos naturales, con inclusión del apoyo de la población a las medidas adoptadas y su consecuente mejor aplicación y observancia. En línea con estas consideraciones, la mayoría de las leyes recientes prevé cierta participación en la ordenación de la fauna del público interesado o beneficiario, así como en la creación u ordenación de áreas protegidas.

Se pueden adoptar distintos enfoques. Un requisito previo fundamental es que la información pertinente disponible sea accesible al público, como requerido explícitamente por algunas leyes examinadas. En Tayikistán, por ejemplo, los ciudadanos tienen el derecho de obtener información completa sobre las condiciones del mundo animal, y la

³³ Como se observa en el capítulo anterior, las disposiciones destinadas a la obtención de beneficios económicos de las actividades sostenibles relacionadas con la fauna a través de la participación de la población interesada tienen mayores posibilidades de éxito si la misma población puede recibir beneficios financieros directos. En Zimbabwe, gracias a los ingresos generados por la fauna, los conflictos entre ésta y las actividades humanas, como la ganadería y la agricultura, al menos se han reducido. Sin embargo, no siempre es así. En Kenya, por ejemplo, la política ha sido la de retener la mayor parte de las entradas a nivel central en un fondo consolidado (Kenya Wildlife Fund Trustees and United Nations Environment Programme, 1988). En otros casos, la repartición de los beneficios ha sido injusta, con grandes cantidades asignadas únicamente a los agricultores en gran escala – independientemente de que estén expuestos a los problemas causados por la fauna o que participen en las actividades relacionadas con la fauna – en detrimento de los pequeños agricultores. Entre los modos para mejorar los sistemas de indemnización a fin de satisfacer las necesidades de los pequeños agricultores, el *Kenya Wildlife Fund Trustees* y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente recomiendan acuerdos como la compensación con alimentos y la utilización de parte de los fondos generados por el turismo en las zonas de vida silvestre para adquirir un seguro contra los daños a los cultivos y el ganado.

administración debe disponer la publicación periódica de la información al respecto (art. 14).

En algunos casos se estipula sencillamente que **se tengan en cuenta los intereses de la población correspondiente**, sin otras especificaciones sobre cómo esos intereses deberían determinarse e interpretarse. Por ejemplo, en China los reglamentos sobre reservas naturales disponen que las actividades económicas locales y que la vida cotidiana de los residentes se consideren debidamente en la creación y ordenación de las reservas naturales, y solicitan además la iniciativa de las autoridades locales en la selección de esos territorios (regla 14).

En otros casos, la ley puede requerir la consulta con los interesados o el público, prever la creación de organismos centrados en la población con varias responsabilidades de ordenación de la fauna, o contemplar la posibilidad de manejar las zonas en el marco de acuerdos entre las poblaciones o comunidades interesadas y la administración. Otro modo en que la población puede participar en la ordenación de la fauna es descentralizar los poderes legislativos o administrativos del nivel central al local. Las secciones subsiguientes están dedicadas a estas diversas opciones.

6.2. Consulta pública

En muchos países la ley requiere alguna forma de consulta con el público o los interesados en el marco de la toma de decisiones relacionadas con la fauna, como la adopción de planes o la declaración de áreas protegidas, y establece que debe darse suficiente publicidad a las propuestas y un determinado periodo de tiempo para la presentación de comentarios, que deben tenerse en cuenta o ser analizados específicamente por las autoridades.

En Botswana, para la declaración de los parques nacionales es necesario notificar públicamente las propuestas y obtener sucesivamente la confirmación del parlamento (art. 5). En cambio, para la creación de otros tipos de áreas protegidas aparentemente no es necesaria la consulta con el público y ni siquiera con los propietarios interesados, sea cual sea la tierra en cuestión (y por tanto no solo las tierras públicas). Sin embargo, la administración debe consultar a las juntas encargadas de la tierra y los consejos de distrito acerca de la administración de las zonas de ordenación de la fauna (art. 15).

En Uganda la participación pública en la ordenación de la fauna es un objetivo explícito de la ley (art. 3). Los planes de ordenación de todas las zonas de fauna protegidas deben prepararse después de consultar al público y al distrito interesado (art. 14)³⁴. En Australia, cuando se adoptan planes de recuperación para las especies amenazadas y las comunidades ecológicas enumeradas y «planes de reducción de las amenazas», es necesario considerar la función y los intereses de la población indígena en la conservación de la biodiversidad nacional (arts. 270 y 271). Los proyectos de los planes deben divulgarse en una serie de formas explícitas (art. 275) y hay que tener en cuenta los comentarios recibidos (art. 276). Se aplican disposiciones similares en relación con los «planes de conservación de la vida silvestre» (arts. 287, 290 y 291).

La Directiva de Hábitats de la CE, al reglamentar el proceso de evaluación de las repercusiones que un plan o proyecto puede tener en un lugar de importancia comunitaria, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, establece que las autoridades nacionales competentes «si procede», deben someterlo a «información pública» durante el proceso (art. 6(3)).

En otros casos se prevé la consulta mediante la creación de **órganos específicos con funciones consultivas en que estén representadas las asociaciones y las poblaciones interesadas**. En Portugal, de acuerdo con la ley sobre la caza es obligación del Estado consultar a los varios grupos interesados y a las autoridades locales a fin de formular la política nacional y los planes de ordenación relacionados con la caza (art. 4(c) y (d)). Los consejos cinegéticos y de conservación de la fauna tienen la función de asesorar a las autoridades municipales con vistas a equilibrar los intereses de la caza con la agricultura, la silvicultura, el pastoreo y la conservación de la naturaleza, y a incrementar la contribución de la caza al desarrollo rural (art. 44). Existe, además, un consejo general para la caza y

³⁴ Williams, Masoud y Othman (1999) señalan que en África existe una variedad de enfoques de participación comunitaria, con crecientes niveles de participación, custodia de recursos y exposición a los costos y beneficios económicos. Algunos de los ejemplos presentados son:

- servicio comunitario y programas de formación (*Tanzania National Parks Community Servis*);
- conservación integrada con proyectos de desarrollo (bosque de Usambara oriental en Tanzania; bosque impenetrable en Uganda);
- programas de conservación de base comunitaria (ADMADE en Zambia; CAMPFIRE en Zimbabwe).

la conservación de la naturaleza con funciones consultivas (art. 43). Estos consejos comprenden representantes de asociaciones ecológicas, de cazadores y de agricultores, como se especifica en el decreto-ley de 2000 de aplicación la ley de bases.

En Australia hay un comité asesor sobre la diversidad biológica (art. 504) y un comité asesor indígena (art. 505). El primero debe incluir representantes de las organizaciones de conservación, la comunidad científica, las comunidades rurales y la población indígena. El segundo tiene la función de informar al Ministro sobre la aplicación de la ley, teniendo en cuenta la importancia de los conocimientos de la población indígena sobre la ordenación de la tierra y la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Además, a petición del Ministro, es posible establecer otros comités (art. 511).

En México el consejo técnico consultivo nacional para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, con representantes de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y empresarios interesados, puede asesorar en materia de protección de especies, proyectos de rehabilitación, etc. (art. 15). En Rumania, el organismo establecido para asesorar sobre estos asuntos es el consejo nacional de la caza, que comprende miembros de asociaciones, autoridades y fiscales (art. 9).

En Malawi existe una junta de investigación y ordenación de la vida silvestre, formada por miembros nombrados por el Ministro como representantes del público general, cuya finalidad es asesorar sobre la ordenación de la vida silvestre, con inclusión de la importación y exportación de animales y la declaración de áreas protegidas (arts. 17–19). A petición del Ministro la junta también se ocupa de la realización de las evaluaciones de impactos sobre la vida silvestre. La junta puede atender a la solicitud de aquellas personas que tienen motivos para creer que cierto proceso o actividad, propuesto o en curso, público o privado, puede tener un efecto negativo en la fauna y la flora silvestres.

6.3. Creación de organismos centrados en la población para la ordenación de la fauna

Algunos países prevén la creación de organismos centrados en la población con responsabilidades específicas respecto de la ordenación de la fauna, las cuales pueden ser adicionales al simple asesoramiento que esos organismos están autorizados a proporcionar. Entre éstos se halla

Mauritania, que prevé la creación de asociaciones de ordenación de la fauna en cada municipio, con la finalidad explícita de permitir la participación de la población en esa actividad. Las asociaciones participan en la definición de las políticas, el seguimiento y la vigilancia de la fauna, el establecimiento de las temporadas de caza, de las especies y cuotas permitidas, etc. (art. 3). Para su financiación tienen derecho a una cuota (20 por ciento) de las entradas percibidas en virtud de la ley (art. 21).

En Italia la ley de 1992 introdujo con buenos resultados un modelo para la ordenación colectiva de las zonas de caza por entidades en que están representados la mayor parte de los intereses en cuestión. Las zonas de caza de cada región se dividen en un determinado número de unidades (*ambiti territoriali di caccia*). Los organismos de ordenación de esas tierras deben incluir representantes de las asociaciones de cazadores y de agricultores (60 por ciento), de las asociaciones ecológicas (20 por ciento) y de las autoridades locales (20 por ciento). A dichos organismos se atribuye la responsabilidad de una serie de actividades pertinentes, tales como el seguimiento del estado de los recursos, la planificación de la mejora de los hábitats y la asignación de fondos a los agricultores para su participación en esas actividades (art. 14(11)).

En Francia, las *Fédérations départementales des chasseurs*, que comprenden a todos los cazadores de un departamento, así como a los encargados de la ordenación de las zonas de caza, contribuyen a la ordenación de la fauna y a la aplicación de la ley formulando un *schéma départemental de gestion cynégétique*, que ha de ser aprobado por el prefecto del departamento. Existe también un organismo asesor (*Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage*), que debe emitir su parecer en relación con el *schéma*. Las *Associations communales de chasse agréées*, coordinadas por la *Fédération départementale*, se establecen especialmente donde las propiedades se fragmentan en pequeñas parcelas, agrupando así a los propietarios para garantizar una gestión técnica apropiada de la caza. Estas asociaciones se ocupan de cuestiones como el mantenimiento de niveles adecuados de animales, la capacitación, el control de animales peligrosos, la vigilancia de la conformidad con los planes de caza, la contribución de los cazadores al mantenimiento de los hábitats, etc. Los propietarios pueden oponerse a la inclusión de sus tierras en las zonas comprendidas en la actividad de cualquiera *Association* (Guibert, 2000).

6.4. Acuerdos entre la población y las administraciones

Muchas leyes prevén la posibilidad para comunidades o particulares interesados de concertar acuerdos para la ordenación de las zonas o recursos con propósitos relacionados con la fauna, que pueden o no incluir la explotación económica. Según la ley albanesa, el Estado promueve las inversiones privadas destinadas a la protección y la ordenación de la fauna. La administración puede concertar acuerdos con cualquier persona en materia de reproducción de animales silvestres, caza turística u otras actividades relacionadas con la aplicación de la ley (art. 14).

En Rumania la ley menciona «contratos», cuyos contenidos mínimos están establecidos, que otorgan el derecho de administrar zonas de caza con sujeción a criterios que han de especificarse (arts. 8 y 13). La ley de Guinea contempla la posibilidad de que la administración concierte acuerdos de ordenación para las áreas protegidas, especialmente con las comunidades y asociaciones locales (art. 11).

También la ley de Uganda reconoce un papel a las iniciativas locales o privadas a través de las «zonas comunitarias de fauna», es decir, zonas donde los titulares de los derechos de propiedad sobre la tierra pueden llevar a cabo actividades de ordenación sostenible de la fauna, subordinadas a medidas de aprovechamiento de la tierra que pueden ser prescritas (art. 19(8)).

En Portugal, el Estado puede ceder a asociaciones o autoridades locales la ordenación de las zonas de caza de interés nacional o de las zonas de caza sin clasificar (ley de bases relativa a la caza, art. 14). En Australia el Ministro puede concertar «acuerdos de conservación» con la población indígena o con las personas jurídicas establecidas por ésta o para su beneficio con la finalidad de proteger, conservar y ordenar cualquier especie o comunidad ecológica enumerada, o sus hábitats, y mitigar o evitar medidas que puedan afectar negativamente a la biodiversidad (art. 305).

Una preocupación que a veces está reflejada en las leyes es la de **garantizar que dichos procedimientos se establezcan de modo equitativo**, con iguales oportunidades para todos los miembros de las comunidades y una justa distribución de los beneficios. Por ejemplo, en el Camerún la administración encargada de la fauna ofrece asistencia técnica gratuita a las comunidades locales para la formulación de acuerdos

destinados a la ordenación de las zonas de caza comunitarias (decreto sobre la caza, art. 25). Con objeto de designar la persona responsable de la iniciativa hay que celebrar una reunión de la comunidad, supervisada por la administración técnica correspondiente. Todos los participantes deben suscribir el informe de la reunión (art. 27).

La ley de Uganda persigue un objetivo parecido. Cuando el solicitante de un permiso de uso de la fauna es una comunidad o parte de ésta, debe presentar una declaración en que se explique cómo la comunidad se ha enterado de la propuesta y se especifique el papel y las funciones propuestas del organismo que administrará la actividad para la que se presenta la solicitud (art. 32(3)).

En Burkina Faso las autoridades locales pueden beneficiarse de la asistencia técnica de los servicios locales encargados de la fauna, y es necesario adoptar todas las medidas posibles a fin de garantizar la participación de los representantes de las comunidades locales en la ordenación de los «refugios locales» (arts. 96–98). Con la aprobación de la autoridad local competente, las comunidades tienen la posibilidad de crear «zonas rurales de caza», que pueden ser administradas por las asociaciones de aldea o cualquier otra persona jurídica, incluidos profesionales, también para fines comerciales (art. 100). En todo caso, los ingresos e impuestos procedentes de los refugios locales y de las zonas rurales de caza deben distribuirse entre los presupuestos locales y las organizaciones de ordenación de la fauna de las aldeas (art. 102).

6.5. Transferencia de competencias

Son muchos los países con una estructura descentralizada, de tipo federal o similar, que han delegado algunos poderes legislativos inherentes al sector de la ordenación de la fauna a las autoridades locales. Por ejemplo, es el caso de los *Länder* de Alemania y Austria, los cantones suizos, las comunidades autónomas de España y las regiones de Italia. La ley mexicana de 2000 distribuye explícitamente la responsabilidad de la fauna entre el gobierno federal, los estados y los municipios (art. 6). En la mayoría de los casos las autoridades locales tienen la facultad de legislar en el marco establecido por la legislación nacional.

A veces los poderes atribuidos para la adopción de la legislación a nivel local están destinados principalmente a reglamentar las iniciativas locales. La ley de Burkina Faso, por ejemplo, se remite a los gobiernos locales

(*collectivités territoriales décentralisées*) para determinar las actividades permitidas dentro de los «refugios locales» (art. 95), y a las comunidades locales (*communautés de base*) para establecer las actividades autorizadas en las «zonas rurales de caza» (art. 101).

En Zimbabwe la adopción de estatutos por parte de los consejos de distrito, facultados a dicho propósito por la ley de 1988, ha intensificado la ejecución del CAMPFIRE. Con frecuencia, esos estatutos renovaron reglas tradicionales (a menudo acertadas) para la ordenación de los recursos naturales, restableciendo también así la identidad de la comunidad. Sin embargo, este sistema se ha criticado a causa del insuficiente nivel de consulta con la población local antes de adoptar los estatutos y el procedimiento excesivamente largo y complejo para la adopción formal, que exige su publicación en el diario oficial de las leyes (Kalèn y Trägårdh, 1998)³⁵.

Otra modalidad de la transferencia de responsabilidades experimentada en algunos países consiste en **dotar a las entidades encargadas de la ordenación de las áreas protegidas de poderes para fijar las reglas aplicables** en las zonas en cuestión. La experiencia italiana en la formulación de planes de ordenación para las áreas protegidas, incluidos los parques «nacionales», muestra una participación activa de las autoridades locales en cuyos territorios se sitúan los parques, así como de otras entidades, como las asociaciones ecológicas, que ha resultado muy productiva. Según la ley de bases sobre áreas protegidas de 1991 (art. 12(7)) esos planes prevalecen sobre otros instrumentos de planificación que podrían aplicarse en la misma zona.

Algunas leyes recientes permiten definir las **respectivas responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos locales mediante acuerdos entre éstos**. En Australia, el Commonwealth y los Estados o territorios autónomos pueden concertar acuerdos con respecto a la protección del medio ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la eficacia de los procesos de evaluación del impacto ambiental a través de la coordinación de los procedimientos del Commonwealth y los Estados (arts. 44–65). De modo parecido, en México, tras establecer las respectivas responsabilidades, la ley permite establecer acuerdos sobre asuntos determinados a fin de una mejor coordinación (art. 11).

³⁵ Sobre el CAMPFIRE véase la sección 4.1.2. *supra*.

También existen casos en que los estatutos locales se caracterizan por una **condición jurídica poco clara**, pero aún así contribuyen en modo significativo a la ordenación apropiada de la fauna, ya que el apoyo local es un requisito indispensable para lograr una ejecución exitosa. En Zanzíbar, por ejemplo, el problema de la disminución de las poblaciones de antílopes se abordó principalmente mediante la adopción de estatutos, además de incrementar la participación de los cazadores en la ordenación. A pesar de que en algunos casos los estatutos sencillamente restablecieron las leyes existentes que no habían sido aplicadas en modo adecuado, al adoptarlos como leyes locales se logró una aplicación mucho mejor. De esa manera, la percepción del antílope como recurso accesible fue reemplazada por la percepción de un recurso perteneciente a las aldeas, quienes se sintieron responsables por su ordenación (Williams, Masoud y Othman, 1998). Sin embargo, la condición jurídica poco clara de los estatutos en el ámbito de la legislación existente de Zanzíbar socava la estabilidad de tales disposiciones.

6.6. Ordenación de la fauna y cuestiones culturales

En un número cada vez mayor de leyes se refleja la preocupación de proteger e intensificar la inclusión de los **aspectos culturales y sociales como parte de la ordenación de la fauna**, lo que indica asimismo una mayor consideración del papel de la población y de sus intereses, sus estilos de vida, etc. La ley de Burkina Faso, por ejemplo, tiene el objetivo explícito de armonizar la protección de los recursos con la necesidad de satisfacer los requisitos económicos, sociales y culturales (art. 2). Por lo general, el respeto por la diversidad cultural suele estar más enfatizado en la legislación sobre la biodiversidad. Este es precisamente uno de los cuatro «principios generales» explícitamente establecidos en la ley costarricense relativa a la biodiversidad (art. 9). En Francia la caza se define como una actividad medioambiental, cultural, social y económica que contribuye al equilibrio entre la agricultura, la silvicultura y la fauna (código rural, art. L.220-1). La ley de Mauritania admite la clasificación de las tierras en una u otra categoría de áreas protegidas o su declasificación únicamente si las ventajas desde los puntos de vista ecológico, social, económico y cultural superan las posibles desventajas (art. 19).

La atención a los aspectos culturales puede añadir valor a las oportunidades de desarrollo económico sostenible que ofrecen la fauna silvestre y las áreas protegidas. Algunas leyes conciben estas zonas como lugares donde todo el

patrimonio local debe acrecentarse en sus aspectos naturales, históricos, culturales o antropológicos. Precisamente a esos objetivos aspiran las importantes modificaciones introducidas en 1998 a la ley italiana de 1992 sobre las áreas protegidas. Se espera que gracias a esas modificaciones la ordenación de las áreas protegidas ponga de manifiesto el valor de los usos y las tradiciones agrosilvopastorales. Los reglamentos propios de cada parque han de concebirse no como una serie de prohibiciones sino como un medio para ocuparse de las características y valores locales, y ordenarlos en modo sostenible. Conforme a un enfoque parecido la ley búlgara estipula que los parques nacionales deben manejarse, entre otros fines, para el uso sostenible de los recursos naturales renovables al tiempo que se preservan las formas tradicionales de subsistencia, y para la provisión de las condiciones necesarias al desarrollo turístico (art. 29(2)).

VII. CONCLUSIÓN

En las recientes leyes de muchos países una de las características más destacadas es la dotación de una base jurídica para la planificación de la ordenación de la fauna. La mayoría de las leyes prevé la formulación de varios tipos de planes de ordenación relacionados con la fauna: desde «planes de ordenación de la fauna» generales e incluso «planes bioregionales de ordenación» y «planes de ordenación de los recursos naturales», hasta «planes de recuperación» y «planes de reducción de las amenazas». Las disposiciones relativas a la planificación de la ordenación pueden comprender requisitos para que la administración reúna datos o para que la población interesada los suministre, la publicación de los planes en forma provisional con miras a obtener comentarios de las partes interesadas y la descripción de los contenidos mínimos de los planes. Casi siempre las medidas de ordenación estipuladas por la ley o que deben incorporarse en los planes están sujetas a principios de sostenibilidad.

Estas disposiciones evidencian el hecho de que cada vez más la ley orienta los procesos de ordenación y sus objetivos básicos por lo que se refiere a sus medidas fundamentales, en lugar de dejarlos a merced de las iniciativas de las diversas administraciones. Los aspectos fundamentales de este enfoque son la importancia creciente atribuida a la recopilación de datos científicos para la ordenación y la incorporación del principio de desarrollo sostenible en la legislación nacional.

La tendencia emergente refleja seguramente una mejora general de las bases jurídicas de la ordenación de la fauna. Otros elementos que suelen incorporarse en las leyes recientes, y que contribuyen a esa mejora, son las disposiciones sobre la protección de la biodiversidad y la evaluación y mitigación de los procesos potencialmente dañinos para la fauna.

Muchas leyes se podrían mejorar aún más vinculando claramente la adopción de las medidas de ordenación con los procesos de planificación y, en particular, con los resultados de los estudios. Sin embargo, no todas las leyes incluyen en una progresión lógica los pasos básicos para una planificación adecuada de la ordenación, por consiguiente su enfoque sigue siendo fragmentario. Otra deficiencia es la tendencia a concentrarse en las especies y zonas más importantes, con el riesgo de perder elementos básicos de la biodiversidad (aunque, quizá, menos espectaculares).

Con respecto a la **propiedad de la fauna y los derechos de caza**, en general la legislación es el resultado de tradiciones establecidas desde hace tiempo, combinadas con los progresos logrados a través de las presiones de los grupos de interés, las decisiones judiciales y las iniciativas internacionales. Algunos de esos progresos que se están llevando a cabo en varios países van en la misma dirección. Por ejemplo, aparentemente existe una tendencia a extender las prerrogativas de los terratenientes privados reduciendo las limitaciones sobre la fauna que se encuentra en su tierra. Esto está sucediendo incluso en los países donde tradicionalmente se han limitado los derechos de los terratenientes al permitir el libre acceso a la tierra a los cazadores, supuestamente para proteger la fauna confiándosela al Estado, pero más a menudo simplemente para favorecer los intereses de la caza. No obstante, aún existen marcadas diferencias en los enfoques de los sistemas jurídicos relativos a la propiedad de la fauna, los derechos de caza, la indemnización de los daños causados por los animales silvestres y las obligaciones de los terratenientes en materia de ordenación. A este respecto, aparentemente no existe una tendencia a la armonización. Esto, de por sí, no impide una protección y ordenación adecuadas de la fauna, dado que es posible tomar medidas apropiadas en el ámbito de distintas situaciones de tenencia, adaptando los enfoques a las características y tradiciones locales.

A veces las disposiciones sobre la **fauna y las áreas protegidas** incorporan aspectos innovadores en la legislación reciente, como las que se proponen intensificar los valores locales significativos en la ordenación de la fauna y las áreas protegidas, incluyendo aspectos naturales, históricos, antropológicos y culturales. Un ejemplo conexo es la transferencia de los poderes de decisión (incluidos los poderes de adoptar las normas aplicables) al nivel local y, en particular, a las autoridades encargadas de la ordenación de las áreas protegidas. Sin embargo, estas disposiciones son poco frecuentes y no pueden considerarse una señal de una evolución general en esa dirección.

En cuanto a la **función de la población** en la ordenación de la fauna, se está reconociendo cada vez más su importancia y utilidad. Los requisitos jurídicos para las varias formas de participación pública son bastante comunes.

Aún así, el desafío básico de lograr un **equilibrio entre los intereses de la población, por un lado, y los de la fauna y las áreas protegidas, por el otro**, continúa requiriendo esfuerzos para identificar soluciones

innovadoras en la práctica y en las disposiciones institucionales y jurídicas. Actualmente sólo unas cuantas leyes se ocupan de los problemas relativos a los usos alternativos de la tierra y de la integración de la ordenación de la fauna con las otras actividades realizadas en las zonas rurales. La compensación por los daños causados por los animales salvajes raramente resulta ser una solución satisfactoria en aquellos casos en que las presiones para utilizar los recursos de la fauna han llevado a la invasión y a actividades ilegales.

Una contribución para solucionar los conflictos relacionados con la fauna puede llegar de las iniciativas que ofrecen beneficios prácticos a la población, ya sea emprendidas privadamente o con arreglo a acuerdos de colaboración con la administración, como la ordenación de ciertas zonas para la repoblación o la caza, la cría y la reproducción de animales salvajes. La legislación reciente contempla algunos de esos procedimientos, pero hace poco para fomentarlos, limitándose a veces a establecer sólo las restricciones aplicables. No obstante, es posible que dichos procedimientos representen importantes oportunidades para el desarrollo, pues pueden arrojar beneficios económicos y potenciar el papel de las comunidades locales, también con vistas a que la fauna «aporte su parte».

LEGISLACIÓN EXAMINADA

ALBANIA

Ley sobre caza y protección de la fauna (ley n° 7875, 23 de noviembre de 1994)

ALEMANIA

Ley federal de conservación de la naturaleza (21 de septiembre de 1998)

Ley federal de caza (29 de septiembre de 1976, en su forma enmendada hasta la ley del 26 de enero de 1998)

ARMENIA

Ley sobre reservas naturales (17 de diciembre de 1991)

AUSTRALIA

Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (ley n° 91, 16 de julio de 1999)

AUSTRIA

Ley sobre la protección de la naturaleza de Styria (30 de junio de 1976, enmendada por la ley del 21 de enero de 2000)

BÉLGICA

Loi sur la chasse (28 de febrero de 1882, refundida el 6 de agosto de 1997)

Décret sur la chasse (región flamenca) (24 de julio de 1991)

Arrêté du gouvernement wallon relatif aux permis et licences de chasse (4 de mayo de 1995)

Arrêté du gouvernement wallon fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques (30 de mayo de 1996)

Décret concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (región flamenca) (21 de octubre de 1997)

BENIN

Loi portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse (ley n° 87-014, 21 de septiembre de 1987)

Loi portant conditions d'exercice de la chasse et du tourisme de vision (ley n° 93-111, 3 de agosto de 1993)

BOTSWANA

Wildlife Conservation and National Parks Act (ley n° 28 de 1992, en su forma enmendada por las leyes n°60 de 1992 y n° 16 de 1993)

BULGARIA

Ley de áreas protegidas (30 de octubre de 1998)

BURKINA FASO

Loi portant code forestier (ley n° 006/97/ADP, 31 de enero de 1997)

CAMERÚN

Loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche (ley n° 94/01, 20 de enero de 1994)

Décret fixant les modalités d'application du régime de la faune (decreto n° 95/466/PM, 20 de julio de 1995)

CHILE

Ley que sustituye el texto de la ley n° 4601, sobre caza, y el artículo 609 del código civil (ley n° 19473, 4 de septiembre de 1996)

CHINA

Ley sobre la protección de la fauna terrestre (8 de noviembre de 1988)

Reglamento de aplicación de la ley sobre la protección de la fauna terrestre (12 de febrero de 1992)

Reglamentos sobre reservas naturales (9 de octubre de 1994)

COLOMBIA

Normas para el manejo sostenible de especies de fauna silvestre y acuática (ley n° 611, 17 de agosto de 2000)

COSTA RICA

Ley de biodiversidad (ley n° 7788, 23 de abril de 1998)

Ley de conservación de la vida silvestre (ley n° 7317, 30 de octubre de 1992)

DINAMARCA

Ley de protección de la naturaleza (n° 9, 3 de enero de 1992, en su forma refundida hasta el 23 de febrero de 2000)

Ley de ordenación de la caza y la fauna (n° 114, 28 de enero de 1997)

ESPAÑA

Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre y Ley por la que se modifica la ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (ley n° 4, 27 de marzo de 1989 y ley n° 41, 5 de noviembre de 1997)

FILIPINAS

Ley nacional sobre el sistema integrado de áreas protegidas (ley n° 75, 1 de junio de 1992)

FINLANDIA

Ley sobre la protección de la naturaleza (ley n° 615, 28 de julio de 1993)

Ley sobre la caza (ley n° 1096, 20 de diciembre de 1996)

FRANCIA

Code de l'environnement, arts. L429-1 a L429-40 (caza)

Code rural, arts. R221-R229 (caza)

Code rural, arts. L211 a L215 y R211 a R215 (protección de la fauna y la flora)

Loi sur la protection et mise en valeur des paysages (n° 93-24, 8 de enero de 1993)

GUINEA

Loi adoptant et promulguant le code de protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse (ley L/97/038/AN, 9 de diciembre de 1997)

ITALIA

Ley de protección de los animales silvestres de sangre caliente y la caza (ley n° 157, 11 de febrero de 1992)

Ley de bases sobre las áreas protegidas (ley n° 394, 6 de diciembre de 1991, en su forma enmendada hasta la ley n° 426, 9 de diciembre de 1998)

Decreto del Presidente del Consejo de Ministros sobre la aplicación de las disposiciones relativas a las excepciones de conformidad con el artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres (27 de septiembre de 1997)

Decreto legislativo relativo a la transferencia de las funciones administrativas del Estado a las regiones y autoridades locales (decreto n° 112, 31 de marzo de 1998)

Ley regional (Tuscania) sobre la conservación de hábitats naturales y seminaturales y de la flora y la fauna silvestres (ley n° 56, 6 de abril de 2000)

KENYA

Wildlife (Conservation and Management) Act de 1976, en su forma enmendada en 1989 (ley n° 1, 10 de febrero de 1976 y ley n° 16, 6 de diciembre de 1989)

LITUANIA

Ley sobre la fauna (ley n° VIII-498, 6 de noviembre de 1997)

MALAWI

National Parks and Wildlife Act (ley n° 11, 15 de abril de 1992)

MALÍ

Loi fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat (ley n° 95-031, 20 de marzo de 1995)

Décret déterminant les modalités et conditions d'exercice des droits conférés par les titres de chasse (decreto n° 97-052/P-RM, 31 de enero de 1997)

MAURITANIA

Loi abrogeant et remplaçant la loi n° 75-003 du 15 janvier 1975 portant code de la chasse et de la protection de la nature (ley n° 97-006, 20 de enero de 1997)

MÉXICO

Ley general de vida silvestre (20 de abril de 2000)

PAÍSES BAJOS

Ley de flora y fauna (25 de mayo de 1998)

PERÚ

Ley de áreas naturales protegidas (ley n° 26834, 30 de junio de 1997)

PORTUGAL

Ley de bases sobre la caza (ley n° 173/99, 21 de septiembre de 1999)

Decreto-ley de aplicación la ley de bases sobre la caza (n° 227-B/2000, 15 de septiembre de 2000)

Ley de bases sobre el medio ambiente (ley n° 11/87, 7 de abril de 1987)

RUMANIA

Ley sobre la caza y la protección de la caza mayor (ley n° 103, 23 de septiembre de 1996)

Ley sobre la protección del medio ambiente (ley n° 157, 29 de diciembre de 1995)

SUIZA

Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (16 de enero de 1991, con enmiendas hasta el 1° de abril de 1996)

TAYIKISTÁN

Ley sobre la protección y utilización del mundo animal (ley n° 989, 20 de julio de 1994)

UGANDA

Uganda Wildlife Statute (ley n° 14, 14 de mayo de 1996)

URUGUAY

Decreto que mantiene la prohibición de la caza, tenencia, transporte, comercialización e industrialización de especies zoológicas silvestres y sus productos (decreto 164/996, 2 de mayo de 1996)

Decreto que autoriza la caza deportiva y el transporte por el cazador habilitado de ejemplares que se determinan (decreto 165/996, 2 de mayo de 1996).

BIBLIOGRAFÍA

Asibey, E.A.O. 1987. Wildlife issues in Sub-Saharan Africa. En *International Symposium and Conference on Wildlife Management in Sub-Saharan Africa - Sustainable Economic Benefits and Contribution towards Rural Development*, 6-13 de octubre de 1987, Harare, Zimbabwe, págs. 32-45.

Brard, L. 1999. La réparation des dommages. En Société Française pour le Droit de l'Environnement, *La chasse en droit comparé*. Actes du Colloque organisé au Palais de l'Europe, à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 1995, L'Harmattan, Paris/Montreal, págs. 155-182.

Bouckaert, J. 1999. Les territoires de chasse et les habitats. En Société Française pour le Droit de l'Environnement, *La chasse en droit comparé*. Actes du Colloque organisé au Palais de l'Europe, à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 1995, L'Harmattan, Paris/Montreal, págs. 77-117.

Brynaert, K.A. & Kazell, S.D. 1987. The value of wildlife in Canada: a paradox. En *International Symposium and Conference on Wildlife Management in Sub-Saharan Africa - Sustainable Economic Benefits and Contribution towards Rural Development*, 6-13 de octubre de 1987, Harare, Zimbabwe, págs. 297-305.

Burhenne, W.E., 1999. Le droit de la chasse en Allemagne et en Autriche. En Société Française pour le Droit de l'Environnement, *La chasse en droit comparé*. Actes du Colloque organisé au Palais de l'Europe, à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 1995, L'Harmattan, Paris/Montreal, págs. 185-191.

Chardonnet, P. (éd.) 1995. *Faune sauvage africaine - La ressource oubliée*. Fondation internationale pour la sauvegarde de la faune/Département d'élevage et de médecine vétérinaire. CIRAD-EMVT. Comisión Europea, 396 págs.

Child, G.S. 1992. Institutional aspects of wildlife management, with special reference to Africa. En Wegge, P. (ed.). *Mammal Conservation in Developing Countries - A New Approach*. Proceedings of a Workshop held at the 5th Theriological Congress in Rome, Italy, August 1989. NLH Agricultural University of Norway, Development and Environment N° 11, NORAGRIC Occasional Paper Series C, págs. 72-76.

Christy, L.C. 2000. International Wildlife Agreements. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28-30 de septiembre de 2000, págs. 27-40.

Crowe, D.M. 1987. Optimizing Wildlife Harvest and the Apportionment Benefits. En *International Symposium and Conference on wildlife management in Sub-Saharan Africa - Sustainable Economic Benefits and Contribution towards Rural Development*, 6–13 de octubre de 1987, Harare, Zimbabwe, págs. 209–217.

De Klemm, C. 1999. Les sources internationales du droit de la chasse. En Société Française pour le Droit de l'Environnement, *La chasse en droit comparé*. Actes du Colloque organisé au Palais de l'Europe, à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 1995, L'Harmattan, Paris/Montreal, págs. 23–52.

Du Saussay, C. 2000. La protection de la biodiversité dans le droit français. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28–30 de septiembre de 2000, págs. 113–135.

Egbe, E.S. 2001a. *The Law, Communities and Wildlife Management in Cameroon*. Network Paper, Rural Development and Forestry Network, ODI, N° 25e, págs. 1–12.

Egbe, E.S. 2001b. The Legal Perspectives of Local Community Participation in Wildlife Management in Cameroon. En *Verfassungs und Rechts in Uebersee* 34:1, págs. 63–81.

FAO. 1980. *Legislación sobre fauna, caza y áreas protegidas en algunos países europeos*, por C. Du Saussay. FAO, Estudio legislativo N° 20. Roma, 49 págs.

FAO. 1984. *Legislation on Wildlife and Protected Areas in Africa*, por C. Du Saussay. FAO, Estudio legislativo N° 25. Roma, 158 págs.

FAO. 2001. *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique occidentale*, por I. Ly. Estudio legislativo de la FAO en línea N° 13 (www.fao.org/Legal).

Guibert, B. 2000. La chasse en France: cadre législatif et réglementaire. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28–30 de septiembre de 2000, págs. 87–94.

Harrop, S.R. 1999. Conservation Regulation: A Backward Step for Biodiversity? En *Biodiversity and Conservation* 8, págs. 679–707.

Harrop, S.R. 2000. The UK's Implementation of EU Legislation on Wildlife Management. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28-30 de septiembre de 2000, págs. 163-171.

Infield, M. 1992. The Importance of Hunting in the Conservation of Large Mammals: A Case Study in Korup National Park, Cameroon. En Wegge, P. (ed.). *Mammal Conservation in Developing Countries - A New Approach*. Proceedings of a Workshop held at the 5th Theriological Congress in Rome, Italy, August 1989. NLH Agricultural University of Norway, Development and Environment N° 11, NORAGRIC Occasional Paper Series C, págs. 106-121.

Kenya Wildlife Fund Trustees and United Nations Environment Programme, 1988. *People, Parks and Wildlife*. UNEP, Nairobi.

Kalèn, C. & Trägårdh, N. 1998. *Sustainable Use of Wildlife - A Case Study from the Campfire Programme in Zimbabwe*. Swedish University of Agricultural Sciences, Minor Field Studies N° 40, Uppsala, 91 págs.

Matos, R. & Pereira, M.J. 2000. Portuguese Wildlife Legislation. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28-30 de septiembre de 2000, págs. 137-148.

Mekouar, M.A. 1999. Le droit de la chasse au Maroc. En Société Française pour le Droit de l'Environnement, *La chasse en droit comparé*. Actes du Colloque organisé au Palais de l'Europe, à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 1995, L'Harmattan, Paris/Montreal, págs. 251-270.

Mishra, H.R., Wemmer, C., Smith, J.L.D. & Wegge, P. 1992. Biopolitics of Saving Asian Mammals in the Wild: Balancing Conservation with Human Needs in Nepal. En Wegge, P. (ed.). *Mammal Conservation in Developing Countries - A New Approach*. Proceedings of a Workshop held at the 5th Theriological Congress in Rome, Italy, August 1989. NLH Agricultural University of Norway, Development and Environment N° 11, NORAGRIC Occasional Paper Series C, págs. 9-35.

Munasinghe, M. & McNeely, J., (eds.) 1994. *Protected Area Economics and Policy - Linking Conservation and Sustainable Development*. Distribuido para la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) por el Banco Mundial, Washington, 11 págs.

Overseas Development Administration. 1996. *African Wildlife Policy Consultation - Final Report of the Consultation*. Sunningdale Park, Berkshire, Reino Unido, 18 y 19 de abril de 1996, 217 págs.

Parr, J. 2000. An Overview of Protected Area Regulations in Southeast Asia. *Tigerpaper*, Vol. 27 (2), págs. 18–23.

Pettiti, L. 2000. Direttive comunitarie per la tutela della fauna e rete Natura 2000. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28–30 de septiembre de 2000, págs. 75–86.

Pironio, E. 1987. Wildlife Utilization Planning in the Central African Republic. En *International Symposium and Conference on Wildlife Management in Sub-Saharan Africa - Sustainable Economic Benefits and Contribution towards Rural Development*, 6–13 de octubre de 1987, Harare, Zimbabwe, págs. 403–407.

Postiglione, A. 2001. Application de la Convention de Berne et législation relative à la conservation de la nature dans les Parties contractantes: compilation de références et résumés de décisions juridictionnelles nationales et communautaires. En *Giurisdizione e controllo per l'effettività del diritto umano all'ambiente - Giornata dell'ambiente 2000*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, págs. 183–221.

Procaccini, F. 2000. Effettiva applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel territorio dello Stato italiano. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28–30 de septiembre de 2000, págs. 233–237.

Späth, V. 2000. Conflicts between Traditional Hunting and Nature Conservation in Germany: Principles for Close-to-nature Hunting. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28–30 de septiembre de 2000, págs. 95–103.

Thelen, K.D. & van der Werf, N.G.C. 1995. Wildlife and Rural Development in Latin America. En *World Animal Review*, 2, págs. 40–46.

Townsend, M.H.C. 1987. Game Ranching and Farming in Zimbabwe. En *International Symposium and Conference on Wildlife Management in Sub-Saharan Africa - Sustainable Economic Benefits and Contribution towards Rural Development*, 6–13 de octubre de 1987, Harare, Zimbabwe, págs. 62–67.

Twyman, C. 1998. Rethinking Community Resource Management: Managing Resources or Managing People in Western Botswana? En *Third World Quarterly*, Vol. 19, N° 4, págs. 745-770.

Williams, A., Masoud, T. S. & Othman, W.J. 1998. *Community-based Conservation: Experiences from Zanzibar*. International Institute for Environment and Development, Gatekeeper Series N° 80, 15 págs.

Yaro, C.I. & Belemsobgo, C. U. 1987. Institutionalizing Village Hunting in Burkina Faso. En *International Symposium and Conference on Wildlife Management in Sub-Saharan Africa - Sustainable Economic Benefits and Contribution towards Rural Development*, 6-13 de octubre de 1987, Harare, Zimbabwe, págs. 393-402.

Zambotti, L. 2000. La legislazione italiana per la protezione della fauna selvatica. En Provincia di Pesaro e Urbino, Actas del taller *A Consultative Process on Wildlife Management Legislation*. Pesaro-Urbino, Italia, 28-30 de septiembre de 2000, págs. 195-206.