

Uso y comercio sostenible de carne de monte en Colombia

Hacia la operacionalización del marco legal

Nathalie van Vliet, Juanita Gomez, Sebastián Restrepo, Germán Andrade, Claude García, John Emmanuel Fa, Graham Webb, Rosie Cooney, Brian Child y Robert Nasi

Puntos clave

- Bajo el marco legal colombiano, no está permitida la venta de carne de monte para cubrir ciertas necesidades básicas (como vivienda, salud, educación, etc.) o para adquirir otros productos alimenticios diferentes a la carne del animal cazado.
- La ley 611 de 2000 abrió un camino hacia el uso comercial de la fauna silvestre. Sin embargo, en la práctica, los requisitos para obtener una licencia ambiental para actividades de caza comercial son extremadamente complejos, lo cual dificulta su obtención por parte de las comunidades rurales.
- Conscientes del importante rol que cumple la carne de monte para la seguridad alimentaria, la economía familiar y la identidad cultural de las comunidades rurales en Colombia, destacadas instituciones ambientales a nivel regional, nacional e internacional participaron en un taller llevado a cabo en 2015, para discutir la operacionalización del marco legal sobre el comercio de carne de monte en las comunidades rurales.
- Entre las principales conclusiones que surgieron del taller, se resaltó la importancia de diferenciar en la legislación el comercio de carne de monte a gran escala de la venta de excedentes de la cacería de subsistencia. Estos dos tipos de caza comercial difieren en términos de escalas, sistemas de gobernanza y la forma en que los beneficios se distribuyen equitativamente entre los diferentes actores.
- La principal recomendación que surgió del taller fue la necesidad de adoptar procesos de manejo flexibles dentro del marco regulatorio para el desarrollo local de reglas de manejo sostenible (p. ej. lista de especies comercializables, cuotas, temporadas de caza, sistemas de monitoreo y evaluación). Lo anterior permitiría el reconocimiento de las especificidades de cada contexto socioecológico, en lugar de imponer un marco a nivel nacional que probablemente fracasaría teniendo en cuenta la diversidad biológica y cultural del contexto colombiano.

El problema

A pesar de las transformaciones culturales que ha implicado el proceso de globalización, el uso y comercio de carne de monte continúa cumpliendo un rol importante en las economías locales, contribuyendo a los medios de vida y a la seguridad alimentaria de las familias (Nasi et al. 2008). Sin embargo, los marcos legales vigentes en diversos países carecen de definiciones claras sobre derechos de uso sostenible para las comunidades locales y a menudo fracasan en proporcionar vías determinadas hacia el uso de carne de monte, en niveles sostenibles, para la satisfacción de necesidades básicas.

En Colombia, la Constitución de 1991 estableció bases normativas más flexibles para el uso sostenible de recursos naturales, incluidas en los artículos 329 y 330. Estas normas de rango constitucional reconocieron la soberanía de las comunidades indígenas y su derecho a regular los recursos naturales dentro de su jurisdicción. Bajo la ley colombiana, la caza de subsistencia está permitida “siempre y cuando no esté prohibida total, parcial, temporal o definitivamente para evitar la extinción de alguna especie, por la entidad administradora de los recursos naturales” (Ley 84 [1989]). En este sentido, la caza de subsistencia puede llevarse a cabo en todo el territorio nacional siempre que no exista prohibición alguna al respecto.

Sin embargo, la definición vigente de caza de subsistencia se entiende como el tipo de caza que se realiza exclusivamente para consumo. Bajo esta definición legal, el comercio de carne de monte para cubrir otro tipo de necesidades básicas (ej. vivienda, educación, salud, etc.) o para comprar alimentos, es considerado caza comercial y por lo tanto está prohibido. En teoría los cazadores rurales podrían vender carne de monte si obtienen una licencia de caza comercial por parte de la autoridad regional competente, siempre y cuando cumplan con unos requisitos extremadamente complejos contenidos en el Decreto 4688 de 2005, Decreto 2041 de 2014 y Resolución 1292 de 2006. Sin embargo, estas normas no proveen marcos operacionales que respondan adecuadamente a las realidades específicas de las comunidades dentro de los diferentes ecosistemas. Los cuellos de botella normativos existentes en la legislación colombiana promueven la aparición de cadenas clandestinas de comercio de carne de monte a través de una amplia variedad de estrategias para evadir los controles policiales (van Vliet et al. 2014). A pesar de la ilegalidad de este tipo de comercio, estudios realizados en diferentes áreas del país indican la existencia de cadenas de mercado y la importancia de la carne de monte en la nutrición, economía y cultura de las poblaciones rurales y urbanas.

En comunidades rurales, indígenas, afrodescendientes y campesinas, la caza se realiza principalmente con fines de subsistencia, sin embargo, una vez satisfechas las necesidades alimentarias básicas de la familia, los excedentes de la carne se comercializan (Quiceno et al. 2015). Las comunidades rurales venden la carne de monte para adquirir alimentos que no se producen localmente: productos básicos como jabón, azúcar, sal y aceite, al igual que materiales para la actividad de caza. En la Amazonía colombiana, los cazadores venden alrededor de un tercio de lo obtenido (Ortega 2014; Quiceno et al. 2014). El comercio de carne de monte opera a través de cadenas de mercado cortas, en las cuales la carne es transportada rápidamente desde las áreas rurales y periurbanas hacia los centros de población cercanos (Quiceno et al. 2015).

La evidencia sugiere que las comunidades rurales en toda Colombia, comercializan carne de monte localmente, siendo este recurso de gran importancia a nivel cultural y nutricional. Es esencial que se exploren diversas formas de optimizar el marco legal para ayudar a las comunidades a superar las barreras operacionales existentes con miras hacia un comercio legal y sostenible (van Vliet et al. 2015). Esta optimización permitirá empoderar a las comunidades locales, garantizar sus medios de vida y evitar prácticas ilícitas y no reguladas. Así mismo, permitirá un mejor proceso de monitoreo que fomentará el manejo sostenible de fauna silvestre.

¿Cuáles son los principales cuellos de botella para el uso comercial y sostenible de carne de monte en Colombia?

La caza de subsistencia en Colombia es legal, siempre y cuando se realice para consumo del cazador y de su familia (Artículo 30, Ley 84 de 1989). Bajo esta definición legal, cualquier tipo de venta de carne de monte, incluso la venta de excedentes, estará excluida del concepto de caza de subsistencia. Por lo tanto, a pesar de que los ingresos financieros por la venta de carne de monte a nivel local puedan contribuir a la mejora de las condiciones de vivienda, salud y educación de las familias, a los ojos de la ley, cualquier tipo de comercio de carne de monte es considerado "caza comercial". Este último tipo de caza está regulada en el Decreto 4688 de 2005 y está definida legalmente como el tipo de caza llevada a cabo por una persona natural o jurídica con el propósito de obtener un beneficio económico (artículo 2). Desde el año 2000 no existe ninguna prohibición expresa para actividades de caza comercial en Colombia; sin embargo, en el marco legal vigente existen múltiples cuellos de botella que impiden a las comunidades rurales ejercer legalmente la cacería con propósitos de venta.

- Las autoridades regionales pueden expedir licencias de caza comercial para especies que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) haya determinado previamente como especies susceptibles de aprovechamiento (artículo 14, Decreto 4688 de 2005). Estas listas de especies y sus respectivas cuotas no han sido determinadas aún. Como consecuencia de lo anterior, las actividades de caza comercial no pueden ser ejercidas de forma legal en el territorio colombiano hasta que se establezca la lista de especies sujetas a aprovechamiento y sus respectivas cuotas.
- Incluso en el supuesto de que las autoridades regionales pudiesen emitir licencias de caza comercial, los requisitos para obtenerlas son extremadamente complejos, lo cual dificulta su cumplimiento por parte de las comunidades rurales. Para obtener una licencia de caza comercial el interesado debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que incluye un Plan de Manejo Ambiental. Los Términos de Referencia del EIA requieren la realización de estudios técnicos rigurosos, lo que implicaría una inversión significativa que las comunidades rurales no siempre pueden afrontar. Entre los estudios requeridos se encuentra, por ejemplo, un análisis de

viabilidad económica y comercial, relación de costos de infraestructura, entre otros. Estos estudios podrían ser relevantes en un contexto de comercio a gran escala, sin embargo, son inadecuados para la situación de las comunidades rurales que transforman la caza excedente en bienes de subsistencia. Otro tipo de estudios requeridos resultan cuestionables en cuanto a su relevancia, incluso en el caso de comercio a gran escala: estudios geológicos, geomorfológicos y atmosféricos.

- Las autoridades regionales determinan las cuotas anuales de caza para las especies autorizadas basándose en los resultados del monitoreo presentados por el interesado dentro de los tres meses anteriores a la solicitud (artículo 6, Decreto 4688 de 2005). Sin embargo, ni las autoridades regionales ni el MADS han desarrollado metodologías y criterios formales para monitorear las dinámicas de las especies y para estimar las poblaciones de las especies aprovechadas. La ausencia de lineamientos claros puede dar como resultado la aplicación de criterios subjetivos por parte de las autoridades en la aprobación o denegación de los permisos para evadir complicaciones legales (van Vliet et al, 2015).

¿Cómo está enfrentando Colombia el problema de los cuellos de botella normativos en el comercio de carne de monte por parte de comunidades rurales?

Las instituciones ambientales de Colombia, conscientes del importante rol que cumple la carne de monte en la seguridad alimentaria, economía familiar e identidad cultural de las comunidades rurales, se reunieron en octubre de 2015 para discutir acerca de la puesta en marcha del marco legal vigente sobre uso comercial de la carne de animales silvestres. El MADS, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, con el apoyo técnico del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) invitaron a expertos a participar en el taller "*Carne de monte: Uso y comercio sostenible en Colombia: Operacionalización del marco legal*". Un total de 51 invitados, provenientes de Colombia y otros países, se reunieron en Leticia y Puerto Nariño para compartir sus conocimientos y experiencias en el tema, al igual que para formular recomendaciones con miras a fortalecer e implementar el marco legal con el objetivo de permitir el comercio de carne de monte a las comunidades rurales. Estas recomendaciones se generaron sobre una base de conocimiento general de los cuellos de botella y el análisis de experiencias aprendidas de iniciativas anteriores y actuales en Colombia y otras partes del mundo.

¿Por qué se requiere acción en este tema?

Los expertos presentes en el taller consideraron que se necesitan acciones para operacionalizar el marco legal y adaptarlo a las realidades locales de las comunidades rurales por las siguientes razones:

- La definición legal de "caza comercial" no tiene en cuenta que el comercio de carne de monte en las comunidades rurales es principalmente una actividad de subsistencia, en la cual los excedentes son ocasionalmente vendidos para satisfacer necesidades básicas. Las personas pobres en ámbitos rurales, especialmente los indígenas, valoran sus medios de vida tradicionales y quieren tener la posibilidad de adaptar sus esfuerzos para mantener y mejorar sus medios de vida en el mundo actual.
- Las comunidades locales se ven afectadas por decomisos constantes de carne de monte, lo cual conlleva a que operen en mercados clandestinos e ilegales, dificultando las posibles colaboraciones entre comunidades y agencias de conservación.
- Algunos estudios demuestran que los contextos locales influyen la forma como opera el comercio de carne de monte y su sostenibilidad. La legislación colombiana debería establecer disposiciones para condiciones y situaciones locales concretas.

- Las comunidades rurales que dependen del comercio de carne de monte como medio de vida quisieran tener la oportunidad de operar legalmente para satisfacer sus necesidades básicas.

¿Por qué no se debe simplemente ampliar la definición de caza de subsistencia?

La idea de ampliar el concepto de “caza de subsistencia” para incluir la posibilidad de la venta legal de los excedentes de carne de monte, aunque es válida, no se consideró en el taller por las siguientes razones:

- Es difícil establecer un límite cuantitativo a la noción de “excedente” con el fin de determinar si el comercio se lleva a cabo con fines de subsistencia o de lucro. Por otro lado, si la cacería de subsistencia incluye la posibilidad de vender los excedentes, sin ningún plan de manejo obligatorio, estaríamos en un escenario que no nos permitiría garantizar que este tipo de comercio de subsistencia se realice dentro de niveles de sostenibilidad, y carecería de un control estatal efectivo.
- Ya existe en el marco colombiano una figura para comercializar los excedentes de la cacería y es a través de la caza comercial. Sin embargo, existe una clara necesidad de reconocer las especificidades que implica el comercio de excedentes por parte de las comunidades rurales (en oposición a un comercio de fauna silvestre exclusivamente con fines de lucro por parte de empresas privadas) y adaptar el marco jurídico con el fin de reconocer que este tipo de comercio necesitaría un conjunto de requisitos diferentes, adaptados a la realidades de las comunidades locales.

Los participantes que asistieron al taller de Leticia concluyeron que es necesario diferenciar en el marco legal vigente el comercio de excedentes con fines de subsistencia por parte de comunidades rurales del comercio a gran escala con fines de lucro. Esto es fundamental para tener en cuenta las vastas diferencias a nivel de escalas, propósitos del comercio, sistemas de gobernanza, modalidades de distribución de beneficios y sostenibilidad.

¿Qué recomendaron los expertos?

Los expertos reunidos en el taller coincidieron en que el comercio de carne de monte representa una oportunidad real para las comunidades locales para garantizar beneficios directos nutricionales, financieros y culturales de la vida silvestre.

Los expertos que asistieron al taller formularon las siguientes recomendaciones:

- Los marcos regulatorios para la caza y comercio de carne de monte deben fomentar procesos participativos de manejo adaptativo, involucrando conocimientos tradicionales, científicos y locales.
- Se deben poner en marcha sistemas de vigilancia locales de uso y comercio de carne de monte para facilitar decisiones de manejo adaptativo. La información generada localmente debe ser incorporada a nivel nacional para informar al MADS a través de las Corporaciones Autónomas Regionales. De este modo, un sistema como este debería generar capacidad en todos los niveles para que el proceso sea técnicamente viable en el largo plazo.
- La promoción de iniciativas legales y sostenibles para el comercio de carne de monte por parte de comunidades rurales requiere un programa nacional específico que persiga una mejor coordinación institucional y que garantice la viabilidad financiera de las iniciativas.

Recomendaciones específicas

Sobre la lista de especies aprovechables y su cuota global

- La definición de las especies susceptibles de aprovechamiento y sus respectivas cuotas debería ser un proceso que involucre a diferentes actores y sistemas de conocimiento.
- Las realidades locales (en términos de características ecológicas, sociales y económicas) deben ser tenidas en cuenta para explorar cuotas mínimas y máximas de las diferentes especies basadas en un sistema de manejo adaptativo.
- Las listas y cuotas de las especies aprovechables pueden basarse en el siguiente criterio: parámetros de uso (niveles de aprovechamiento, demanda, etc.), parámetros biológicos (dinámicas poblacionales, biomasa, distribución geográfica), estado de conservación (teniendo en cuenta las dinámicas poblacionales a nivel local) y conflictos entre los humanos y la fauna silvestre (por ejemplo, depredadores de cultivos).

Sobre los Términos de Referencia (TdR) del Estudio de Impacto Ambiental para las actividades de caza comercial

- Los TdR deberían ser desarrollados a través de un proceso participativo efectivo a escala local.
- Los TdR deberían incluir una descripción corta de los siguientes componentes:
 1. Componente ambiental (definición de unidades de manejo, identificación y caracterización de las especies comercializadas, tendencias poblacionales estimadas, identificación de amenazas y presiones actuales sobre las especies, definición de un plan de monitoreo participativo de las especies, descripción de las reglas y guías de uso sostenible a la escala apropiada).
 2. Componente económico (plan de acceso y distribución de beneficios, evaluación de las cadenas de mercado, estudios económicos relacionados con el aprovechamiento de fauna, planificación comercial de la explotación).
 3. Componente social (identificación y reconocimiento de prácticas, instituciones y conocimientos locales relacionados con la cacería, evaluación de los sistemas de gobernanza que pudieran estar integrados con estrategias de planeación, evaluación de impactos de la caza en asuntos culturales).

Sobre las metodologías para estimar las poblaciones de fauna y los impactos ecológicos

- Teniendo en cuenta que la estimación de poblaciones supone una complejidad técnica, muchas veces inalcanzable para las comunidades rurales, se propone el uso de métodos indirectos en el marco de un proceso adaptativo, en donde la unidad de esfuerzo, número de capturas y los rendimientos en el tiempo, sean documentados.
- Considerando que los métodos de censos poblacionales de fauna dependen estrictamente del tipo de especies definidas, se proponen métodos basados en los índices de densidad o intensidad de las poblaciones, como las observaciones por unidad de esfuerzo o capturas por unidad de esfuerzo.
- Al mismo tiempo, las instituciones gubernamentales deberían llevar a cabo estudios más detallados de los impactos de la caza sobre las especies, en colaboración con instituciones de investigación.

Sobre el desarrollo de sistemas de monitoreo para el uso y comercio de carne de monte

- Los sistemas de monitoreo deberían considerar diferentes dimensiones relacionadas con la caza. Por lo menos, deben considerar la información acerca de los usuarios, especies y hábitat, enmarcados en un contexto socioecológico que incluya criterios ecológicos, socioecológicos y socioculturales.

- Los indicadores contenidos en los sistemas de monitoreo deberían ser adaptativos y consistentes con los sistemas de información nacional de biodiversidad.

Criterios ecológicos:

- Hábitat: los indicadores deben asociarse a las relaciones de las especies con su entorno, tales como la disponibilidad de hábitat.
- Poblaciones: los indicadores deben estar enfocados en el estudio de variables como densidad, distribución, comportamiento, reproducción e identidad taxonómica.

Criterios socioecológicos:

- Institucional: relacionado con el entendimiento de cuestiones institucionales (reglas formales e informales) ligadas a la gobernanza de la carne de monte.
- Bienestar: variables orientadas a la medición de las contribuciones de la carne de monte al bienestar humano.

Criterios socioculturales:

- Cultural: enfocado al entendimiento de valores culturales y locales y de las categorías usadas en el manejo de especies de fauna silvestre.
- Económico: Los indicadores deben considerar las condiciones económicas de los usuarios, al igual que la contribución de la carne de monte a la subsistencia y como una fuente de ingresos.

Conclusiones

Colombia ha dado un paso sin precedentes en el suministro de recomendaciones técnicas para adaptar el marco normativo nacional sobre comercio de carne de monte a las realidades de las comunidades rurales en las diferentes regiones del país. En particular, hay un reconocimiento tácito de la necesidad de tener un marco regulatorio flexible que permita adoptar un enfoque de procesos de manejo adaptativo y participativo a escalas múltiples. Esto permitirá el desarrollo de reglas de manejo relevantes y realistas en los contextos locales que conlleven a la mejora de los medios de vida (sin empujar a la población a la criminalidad) y de la sostenibilidad. En caso de que estas recomendaciones sean traducidas en cambios concretos dentro de las políticas nacionales, abrirán una importante variedad de vías innovadoras hacia el uso sostenible de fauna silvestre. Colombia adoptaría una posición de liderazgo frente a un problema que se presenta en muchos países con bosques tropicales en todo el mundo.

Agradecimientos

Los autores agradecen la ayuda financiera prestada por USAID y UK-AID a la Iniciativa para la investigación sobre carne de monte de CIFOR. También agradecemos el apoyo técnico recibido del Instituto Alexander von Humboldt de Colombia.

Referencias

- Nasi R, Brown D, Wilkie D, Bennett E, Tutin C, van Tol G y Christophersen T. 2008. *Conservation and use of wildlife-based resources: The bushmeat crisis*. CBD Technical Series No.33. Montreal, Canada and Bogor, Indonesia: Secretariat of the Convention on Biological Diversity and Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Ortega MCR. 2014. *Ecological sustainability of mammal hunting in Inírida region, Colombian Amazon* [Master's Thesis]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Quiceno MP, Cruz-Antia D, Moreno J y van Vliet N. 2014. Descripción de la cacería y consumo de carne de monte en el río Loretoyacu y el lago Tarapoto, Puerto nariño – Amazonas, Colombia. In Trujillo F and Duque S, eds. *Los humedales de tarapoto aportes al conocimiento sobre su biodiversidad y uso*. Bogotá, Colombia: Fundación Omacha.
- Quiceno-Mesa MP, van Vliet N, Moreno J y Cruz-Antia D. 2015. *Diagnóstico sobre el comercio de carne de monte en las ciudades de Colombia*. Occasional Paper 136. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). <http://www.cifor.org/library/5740/diagnostico-sobre-el-comercio-de-carne-de-monte-en-las-ciudades-de-colombia/>.
- van Vliet N, Quiceno-Mesa MP, Cruz-Antia D, Morsello C, Adams C, Mori F, Yagüe B, Hernández S, Bonilla T, Tellez L et al. 2014. *Bushmeat in the tri-frontier region of Brazil, Peru and Colombia: Demise or persistence?* Occasional Paper 118. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). <http://www.cifor.org/library/5363/bushmeat-in-the-tri-frontier-region-of-brazil-peru-and-colombia-demise-or-persistence>.
- van Vliet N, Gomez J, Quiceno-Mesa MP, Escobar JF, Andrade G, Vanegas L y Nasi R. 2015. Sustainable wildlife management and legal commercial use of bushmeat in Colombia: The resource remains at the cross road. *International Forestry Review* 17(4):438–47.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.



cifor.org

blog.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y América Latina.

