

La legislación del Camerún sobre flora y fauna silvestres: las costumbres locales frente a la conceptualización jurídica

S. Nguiffo y M. Talla

Para tener eficacia, la ley sobre la flora y fauna silvestres debe reconocer los usos locales de ésta; tomar en cuenta la contribución de las costumbres y prácticas tradicionales a la ordenación sostenible de los recursos de flora y fauna silvestres; y armonizar la conservación con las metas sociales.



Leones bebiendo en el Camerún

La flora y fauna silvestre es importante en todos los países de la cuenca del Congo, aunque las comunidades locales y el Estado la puedan percibir de maneras diferentes. A nivel local, la flora y fauna silvestre es aprovechada con fines alimentarios, medicinales y culturales (especialmente en rituales y como emblemas de dignatarios tradicionales) y es objeto de trueque o de comercio. El Estado adopta la legislación destinada a su protección y toma todas las decisiones relativas a su ordenación, protección y uso. Sin embargo, esa misma legislación excluye a las comunidades de las acciones de ordenación, y ello podría,

paradójicamente, tener efectos negativos en la conservación de la flora y fauna silvestres.

El marco jurídico para la flora y fauna silvestres tuvo su origen en la época colonial. Un decreto del 18 de noviembre de 1947 regulaba la caza en los territorios africanos que estaban bajo la responsabilidad del Ministerio Francés de los Territorios de Ultramar. Esta legislación se inspiraba en la Convención de Londres (19 de mayo de 1900) sobre protección de los animales en África y en la Convención relativa a la conservación de la fauna y flora en su estado natural (8 de noviembre

Samuel Nguiffo es Director del Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo, una organización no gubernamental con sede en Yaundé (Camerún).

Marius Talla es un investigador independiente que se ocupa de la conservación de la flora y fauna silvestres y el desarrollo sostenible de los recursos naturales, radicado en Yaundé (Camerún).

de 1933), promulgada también en Londres (véase FAO, 2006). Estos textos tenían por finalidad reconocer las entonces nuevas formas de aprovechamiento de la flora y fauna silvestres (especialmente científicas, turísticas y decorativas), que habían sido introducidas en la región con la colonización, y reconciliar los múltiples usos de los recursos de vida silvestre.

Desde la independencia, la ley camerunesa ha continuado en la misma línea, dando origen a una situación a veces esquizofrénica: los oficiales superiores, acostumbrados a consumir carne de caza, se encuentran en una situación en que promulgan y aplican leyes que son contrarias a su propia cultura.

En estas circunstancias, el sistema tiende a ser ineficaz. Las infracciones a la legislación sobre flora y fauna silvestres son numerosas, tanto a causa del aumento del comercio en carne de caza en las grandes ciudades como del comercio internacional en especies protegidas vivas y trofeos. Se pueden citar como ejemplos la exportación ilegal de cuatro gorilas a un zoológico de Malasia, que fueron devueltos primero a Sudáfrica y finalmente al Camerún (IFAW, 2006); la exportación de 1 200 loros con certificación CITES (Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres) falsa (*Le Jour*, 2010); y la incautación en Hong Kong de 3,9 toneladas de marfil originario del Camerún (Afrique en ligne, 2010). Más aún, algunos restaurantes de Yaundé y Duala —e incluso restaurantes cameruneses en ciudades europeas— siguen sirviendo platos a base de carne de caza que con frecuencia proviene del comercio ilegal. Global Forest Watch (2000) ha mostrado que la mayor parte de las infracciones contra la ley forestal registradas en la Provincia Oriental del Camerún se referían a la flora y fauna silvestres e implicaban a menudo a agricultores. Estas actividades persisten pese a las declaraciones políticas que abogan por unas medidas más severas para castigar a los cazadores furtivos.

Este artículo analiza las razones por qué la ley escrita no es apropiada para proteger adecuadamente la vida silvestre en el Camerún. Algunas conclusiones pueden extrapolarse a otros países de la cuenca del Congo, en los cuales la ordenación autoritaria es la norma (véase por ejemplo Mukerjee, 2009).

La ordenación eficaz de la vida silvestre se ve entorpecida por una combinación de tres factores principales: la incapacidad de la ley de reconocer adecuadamente la contribución de las costumbres locales a la ordenación sostenible de los recursos de flora y fauna silvestres; la prohibición de muchas prácticas tradicionales y locales; y la falta de claridad en los mensajes transmitidos por la ley.

UNA CONTRIBUCIÓN LIMITADA DE LAS COMUNIDADES LOCALES

En el Camerún, la flora y fauna silvestre está regida por la Ley 94-01 del 19 de enero de 1994, que estipula un código jurídico para los bosques, la flora y fauna silvestre y la pesca. El Decreto 95-466-PM del 20 de julio de 1995, que suplementa esta ley, establece cómo se debe aplicar el código.

Los métodos tradicionales de ordenación se basaban en objetivos de subsistencia y en valores culturales, que no eran necesariamente destructores de la vida silvestre. En cambio, la ley actual privilegia las

prácticas no tradicionales: los safaris, la investigación científica, la caza deportiva y de trofeos y la flora y fauna silvestres como fuente de ingresos para el Estado. El objetivo de conservación de las especies está expresamente declarado y la ley persigue conseguirlo limitando o de hecho prohibiendo la extracción de las especies mayormente amenazadas, vedando la caza en algunas zonas y prohibiendo ciertos métodos cinegéticos.

Esta legislación fue formulada sin la participación de la población y sin tener suficientemente en cuenta los derechos e intereses de las comunidades locales. En consecuencia, la legislación resultó despojada del saber tradicional relativo a la ordenación de los animales silvestres que hubiese incrementado su eficacia. La nueva ley no consigue sacar provecho del sistema jurídico tradicional, incluidos los tabúes locales referidos a ciertas especies y lugares. En algunas regiones, los bosques sagrados y las especies animales que en ellos abundan han sido objeto de una

La ley camerunesa sobre flora y fauna silvestres no consigue recoger adecuadamente la contribución de las costumbres locales a la ordenación sostenible de la vida silvestre (un aldeano camerunés cuelga un antilope)



protección mejor que las áreas estatales protegidas (Luketa Shimbi, 2003). Los castigos espirituales por el incumplimiento de las reglas de protección son a menudo más temidos que las sanciones jurídicas (Agencia Panafricana de Noticias, 2001).

Los habitantes del bosque tienen muy pocos derechos y responsabilidades bajo la actual legislación. La ley los considera como meros usuarios y no les asigna responsabilidades en materia de ordenación de los recursos de flora y fauna silvestres o sobre las zonas designadas como hábitat de tales recursos —aparte de las zonas de caza bajo ordenación comunitaria, que son muy pocas en la cuenca del Congo. La caza tradicional es objeto de restricciones en lo que respecta a las zonas (está vedada en áreas protegidas y en áreas de caza deportiva), las temporadas y los métodos de caza. El código prohíbe el uso de todos los instrumentos no tradicionales, pero no los enumera ni menciona los criterios para determinarlos —un silencio que da pábulo a interpretaciones varias que pueden ser desfavorables para las comunidades locales.

Una oportunidad perdida de comprometer a las comunidades en la ordenación de la flora y fauna silvestres

El código de flora y fauna silvestres obliga al gobierno a clasificar las especies animales con arreglo a tres categorías según su nivel de protección y a actualizar la lista cada cinco años. La frecuente actualización persigue garantizar que los esfuerzos y medidas de conservación reflejen la situación actual de la vida silvestre. Sin embargo, el gobierno nunca ha cumplido los requisitos de revisión, sin duda a causa de la falta de recursos, y por lo tanto los servicios competentes son incapaces de compilar inventarios regulares y fiables de biodiversidad animal. La clasificación actualmente en vigor se basa en datos científicos obsoletos.

No obstante, si participaran más activamente en la ordenación de la vida silvestre, las comunidades locales podrían ayudar a los servicios competentes a actualizar la clasificación recogiendo informaciones sobre la presencia de especies animales en los bosques más cercanos a sus aldeas. Si las comunidades desempeñasen el papel de proveedores de servicios, esto las convertiría en asociados y no en adversarios del gobierno, y ello redundaría en beneficio de ambos grupos ya que:

Al prohibir muchas de las prácticas cinegéticas tradicionales, el código sobre flora y fauna silvestres ha fomentado paradójicamente la expansión de las actividades ilícitas (un cazador furtivo arrestado en el Camerún sudoriental)



WME/CARROPH JENEN

- los costos operativos de los servicios de flora y fauna silvestres se reducirían;
- se suministraría a las comunidades locales una fuente de ingresos que valorizaría su saber tradicional;
- se sensibilizaría a las comunidades sobre los cambios en las existencias de animales de caza en las zonas donde ellas viven.

LA REPRESIÓN DE LAS ACTIVIDADES LOCALES FOMENTA LA ILEGALIDAD

Al prohibir muchas de las prácticas cinegéticas, el código de flora y fauna silvestres ha estimulado paradójicamente la difusión de las actividades ilegales.

La clasificación de las especies animales según su grado de protección, piedra angular del sistema, contradice a veces ostensiblemente las costumbres locales. Por ejemplo, la caza de elefantes está prohibida por la ley; la especie está en la clase A, que goza del grado de protección más elevado. Sin embargo, la matanza de un elefante es un rito de paso en la sociedad tradicional de los baka, cuyos miembros

prodigan al cazador de elefantes el máximo respeto (véase por ejemplo Abega, 1997), y la carne de estos animales es especialmente apreciada en la mayor parte de las comunidades indígenas forestales. Forzadas a elegir entre el respeto de la ley y el respeto de las costumbres locales, las comunidades habitualmente optan por lo segundo. Si continúan con las actividades de caza en violación de la ley, no lo hacen para desafiar deliberadamente a las autoridades legislativas sino porque observan sus prácticas ancestrales, que las disposiciones escritas no pueden erradicar, en particular si tales prácticas son esenciales para la subsistencia.

Además, la marginación de las comunidades locales y la competencia de nuevos usuarios de flora y fauna salvaje pueden inducir a los cazadores a intensificar sus propias actividades extractivas; y éstos, dando probablemente por supuesto que todo animal que ellos mismos no maten será aniquilado de todas maneras por los cazadores deportivos, propenderán a hacer caso omiso de las cuestiones relativas a la conservación.

La ley hubiera sido más eficaz, y hubiera sido cumplida por las comunidades locales, si los legisladores hubiesen reconocido las prácticas locales que son compatibles con las metas de la ordenación sostenible de la flora y fauna silvestres y las hubiesen incorporado en la ley escrita. Las medidas de aplicación hubieran entonces implicado procedimientos de supervisión y no una poco realista veda oficial.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES DA LUGAR A MENSAJES AMBIGUOS

La ley carece de claridad en su procedimiento de manejo de la comercialización de la flora y fauna silvestres, y transforma esta última en un producto, en particular al gravar la totalidad de las actividades que se asocian con ella (véase Roulet, 2004). Este enfoque crea ambigüedad respecto a los principios en que descansa la ley: ¿la conservación o las ganancias? La contradicción es visible en relación con las sanciones por vulneración del código relativo a la flora y fauna silvestres, la venta de derechos de caza y el manejo de los animales confiscados.

Las transacciones: forma preferida de manejar las violaciones del código relativo a la flora y fauna silvestres

El mecanismo de transacciones es uno de los fundamentos del sistema de control en la esfera de la vida silvestre. De acuerdo con el Artículo 2(17) del decreto de 1995, los infractores del código tienen la opción de o bien dejar que el proceso jurídico siga su curso, con todas las incertidumbres que le son inherentes, o bien de efectuar un pago de resolución cuyo monto es fijado por la dependencia de gobierno; a cambio de dicho pago, el pleito se extingue.

El mecanismo de transacción —establecido originalmente para obviar procesos dilatados— se convirtió en el modo preferido de manejar los litigios en materia de flora y fauna silvestres en los países de la cuenca del Congo. Este sistema es a menudo considerado como fuente de irregularidades y corrupción, en especial en los países donde el proceso carece de transparencia (FAO, 2002; Nguiffó, 2001; Global Witness, 2005). Las comunidades a las que se impide cazar pueden por cierto no comprender fácilmente cómo los cazadores furtivos notorios consiguen escapar de las acciones jurídicas realizando pagos al gobierno.

La caza es gravada con impuestos

La flora y fauna silvestre ha llegado a ser una fuente de ingresos para el Estado, que recauda impuestos sobre los derechos de caza mediante la emisión de permisos, y sobre las actividades de las guías, que deben ser autorizadas por el ministerio encargado de la vida silvestre. Los montos de estos impuestos no están al alcance de las comunidades locales, y su incapacidad de pagar las excluye de la caza legal de grandes mamíferos, por ejemplo. La emisión de permisos de caza deportiva tiene un efecto desastroso sobre la moral de las comunidades locales, cuando a éstas se prohíbe la caza de ciertas especies mientras los servicios de gobierno brindan asistencia a cazadores occidentales acomodados para perseguir a las mismas especies.

Institucionalización de las subastas de animales de caza confiscados

El enfoque mercantilista de la flora y fauna silvestres queda confirmado por el hecho de que la ley estipula que la canal de los animales confiscados por el servicio competente deba ser subastada y que las cantidades recaudadas deban ingresarse en las arcas públicas. Con esta disposición pareciera legalizarse el fruto de la caza furtiva y sugerirse que el único argumento del gobierno frente a la caza local es que esta actividad no aporta ingreso alguno al tesoro público. Se difunde así un mensaje equivocado, tal como lo demuestran también las informaciones que indican que en la mesa de los oficiales de gobierno se sirven platos a base de carne de animales protegidos. Si las canales confiscadas fuesen destruidas públicamente, el mensaje sería más coherente.

La mercantilización de la flora y fauna silvestres da la impresión de que, en última instancia, el Estado no tiene *a priori* reparos en que se practique la caza, incluida la de los grandes mamíferos, siempre que sus intereses financieros sean protegidos. Al mismo tiempo, la ley prohíbe todo intercambio comercial del producto de la caza por la población local, e insiste en que la caza se realice solo con fines de subsistencia. Es fácil comprender por consiguiente por qué muchas comunidades ponen en duda el propósito real de las restricciones a la caza tradicional impuestas por el Estado: sospecharían que la única intención es acabar con la competencia por el acceso a los recursos, para que el Estado pueda recoger

beneficios substanciales de la venta de los derechos de uso. Evadir la ley puede por lo tanto también ser una forma de resistencia política.

CONCLUSIÓN

Al igual que la mayor parte de los demás países, el Camerún ha declarado su voluntad de garantizar la protección de la vida silvestre en sus leyes y otras regulaciones. Sin embargo, la eficacia de esta legislación se ve gravemente comprometida porque no consigue tomar en cuenta adecuadamente los usos locales de la flora y fauna silvestres y las costumbres conexas.

Es imprescindible hacer un replanteamiento del código relativo a la flora y fauna silvestres dentro de un cuerpo de normas realista y coherente, apropiado para el contexto social, pertinente a nivel local y claro en cuanto a su propósito. Este nuevo código debería redactarse mediante un proceso que involucre a los representantes de las comunidades, los oficiales de gobierno y otros agentes pertinentes que intervienen en la ordenación de la vida silvestre tales como los cazadores y jefes de proyectos de conservación. Las funciones de la reforma deberían consistir en encontrar la mejor solución para tomar en consideración las distintas necesidades, dando prioridad a los usos comunitarios. Además, la conservación y la actividad cinegética deberían ser diseñadas de forma tal que las comunidades participen en su realización, incluido el control de la aplicación de la ley. La regla de oro debería ser que la subsistencia deba siempre tener prioridad respecto a la caza de animales silvestres.

La legitimidad de un código revisado de fauna y flora silvestres y la garantía de su eficacia dependerán de su capacidad para armonizar la conservación con las metas sociales a nivel local, y también de la elección cuidadosa de las herramientas de protección y de los mecanismos justos, de modo que los propósitos sean claros y no puedan ser malinterpretados.

La ineficacia del actual sistema de protección de la biodiversidad animal exige cambiar radicalmente una legislación sobre la flora y fauna silvestres vieja de un siglo en el Camerún y en otros países de la cuenca del Congo. El principal obstáculo en este proceso será adoptar un enfoque desconocido que contradice las convicciones heredadas de la época colonial. ♦



Bibliografía

- Abega, S.C.** 1997. *Pygmées Baka, le droit à la différence*. Yaoundé, Camerún, Inades.
- Afrique en ligne.** 2010. Cameroun: Huit braconniers interpellés. Duala, Camerún, 1º de febrero. Disponible en: www.afriquejet.com/.../cameroun/cameroun:-huit-braconniers-interpeles-2010020143312.html
- Agencia Panafricana de Noticias.** 2001. Cameroun: Trois personnes victimes d'une « forêt sacrée ». 1º de marzo. Disponible en: fr.allafrica.com/stories/200103020087.html
- FAO.** 2002. *Tendances de droit forestier en Afrique francophone, hispanophone et lusophone*, por J. Texier. FAO, documento jurídico en línea, N° 28. Roma. Disponible en: www.fao.org/legal/prs-ol/lpo28f.pdf
- FAO.** 2006. *Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation*, por M.A. Mekouar. FAO, documento jurídico en línea, N° 54. Roma. Disponible en: www.fao.org/legal/prs-ol/lpo54f.pdf
- Global Forest Watch.** 2000. *An overview of logging in Cameroon*. Washington, DC, EE.UU., Instituto de Recursos Mundiales. Disponible en: www.globalforestwatch.org/common/cameroon/english/report.pdf
- Global Witness.** 2005. *Forest law enforcement in Cameroon*. 3rd Summary Report of the Independent Observer, julio de 2003-febrero de 2005. Washington, DC, EE.UU.
- IFAW.** 2006. NGO's and zoo combine forces to return Taiping 4 gorillas to Cameroon. Comunicado de prensa, 25 de octubre. Ciudad del Cabo, Sudáfrica, Fondo Internacional para el Bienestar Animal. Disponible en: www.ifaw.org/ifaw_southern_africa/media_center/press_releases/10_25_2006_47875.php
- Le Jour.** 2010. Douala: Deux présumés trafiquants de perroquets interpellés. 21 de abril. Disponible en: www.quotidienlejour.com
- Luketa Shimbi, H.** 2003. Forêts sacrées et conservation de la biodiversité en Afrique centrale: cas de la République Démocratique du Congo. Ponencia voluntaria para el XII Congreso Forestal Mundial, 21-28 de septiembre. Disponible en: www.fao.org/docrep/article/WFC/XII/0225-A3.htm
- Mukerjee, M.** 2009. Conflicted conservation: when restoration efforts are pitted against human rights. *Scientific American*, septiembre. Disponible en: www.scientificamerican.com/article.cfm?id=conflicted-conservation-efforts
- Nguiffo, S.** 2001. 'The goat grazes where it is tied' – remarks on the neo-patrimonial administration of Cameroon's forestry sector. En *Sold down the river – the need to control transnational forestry corporations: a European case study*, p. 14. Cambridge, Reino Unido, Forests Monitor Ltd. Disponible en: www.forestsmonitor.org/en/reports/540539
- Roulet, P.A.** 2004. «Chasseur blanc, cœur noir?» *La chasse sportive en Afrique centrale – Une analyse de son rôle dans la conservation de la faune sauvage et le développement rural au travers des programmes de gestion de la chasse communautaire*. Disertación doctoral, Laboratoire ERMES IRD/Université d'Orléans, Francia. ♦