

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



Septuagésima octava reunión del Comité Permanente  
Ginebra (Suiza), 3 – 8 de febrero de 2025

Cuestiones estratégicas

La CITES y las personas

PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES LOCALES

1. El presente documento ha sido presentado por el Canadá en su calidad de Presidencia del Grupo de trabajo del Comité Permanente sobre participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales\*.

Antecedentes

2. De conformidad con la Decisión 18.31 (Rev. CoP19), el Comité Permanente estableció un grupo de trabajo entre reuniones sobre participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, con la composición que se recoge en la [lista](#) de grupos de trabajo entre reuniones establecidos en la SC76.

El mandato del grupo de trabajo es como sigue:

- a) considerar cómo involucrar efectivamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES, teniendo en cuenta los debates de los períodos entre sesiones anteriores, incluida la información contenida en los documentos SC74 Doc.20.2 y SC70 Doc. 15, las experiencias compartidas por las Partes y los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente y las organizaciones internacionales pertinentes, y cualquier información proporcionada de conformidad con la Decisión 18.32 (Rev. CoP19); y presentar sus conclusiones y recomendaciones al Comité Permanente;
  - b) considerar los asuntos del documento CoP19 Doc. 15 en caso de que los proponentes de dicho documento señalen dichos asuntos a la atención del grupo de trabajo;
  - c) elaborar orientación no vinculante que las Partes que formulen propuestas puedan utilizar, según proceda, al consultar a los pueblos indígenas y las comunidades locales como parte de las consultas que pudieran realizarse acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices; y
  - d) hacer recomendaciones sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES al Comité Permanente para su consideración.
3. Además, en la Decisión de la CoP 18.35 (Rev. CoP19) se encargó a la Secretaría que, sujeto a la disponibilidad de recursos financieros externos, organizara una reunión conjunta del grupo de trabajo entre períodos de sesiones sobre la participación los pueblos indígenas y las comunidades locales (PICL) y el grupo de trabajo entre períodos de sesiones sobre la CITES y los medios de subsistencia a fin de apoyar la aplicación de las Decisiones 18.31 (Rev. CoP19) y 18.34 (Rev. CoP19). Con la generosa hospitalidad del Gobierno del Perú y el apoyo financiero de China, el grupo de trabajo sobre participación

---

\* Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES (o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

de los pueblos indígenas y las comunidades locales se reunió en Cuzco (Perú) del 29 de agosto al 1 de septiembre de 2023.

4. En la 77ª reunión del Comité Permanente (noviembre de 2023) se presentó un informe provisional sobre las actividades de este grupo de trabajo. En esa reunión, el Comité Permanente pidió adicionalmente al grupo de trabajo que considerase la [Decisión 17.57](#) sobre la terminología utilizada en el contexto de la CITES cuando se hace referencia a los “pueblos indígenas”, las “comunidades locales” y las “comunidades rurales”.
5. A fin de abordar los párrafos a) y b) de su mandato, el grupo de trabajo en su reunión de Perú generó una amplia variedad de ideas para la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales a nivel nacional e internacional como había informado en la 77ª reunión del Comité Permanente. Tras la reunión se preparó una compilación actualizada de ideas para la participación, así como un breve resumen de las deliberaciones, y se compartió con el grupo de trabajo para su evaluación y la identificación de esas ideas que gozaban de su apoyo y aquellas que no gozaban de él. La intención de la Presidencia era identificar esferas en las que podía lograrse una posible convergencia o consenso gracias a los continuos debates a fin de preparar una lista reducida de ideas claves que podían revestir la forma de recomendaciones sometidas a la consideración de la 78ª reunión del Comité Permanente.
6. Para abordar el párrafo c) del mandato, la Presidencia preparó un primer borrador de *Orientación no vinculante sobre consultas con los pueblos indígenas y las comunidades locales acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices*, basado en los resultados de la reunión del grupo de trabajo en Perú. Este primer borrador se compartió con el grupo de trabajo y se revisó tomando en consideración sus observaciones.
7. El proyecto de *Orientación no vinculante sobre consultas con los pueblos indígenas y las comunidades locales acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices* figura en el Anexo al presente documento para su examen y aprobación por el Comité Permanente en cumplimiento del párrafo c) de la Decisión 18.31.
8. El grupo de trabajo procedió brevemente a debatir las opciones para la presentación de la orientación a la CoP20. Mientras que algunos estaban a favor de la presentación en forma de una nueva resolución, la mayoría no lo estaba. Las opciones consideradas fueron: 1) someter el proyecto de orientación como un Anexo al informe del Comité Permanente sobre la Decisión 18.31; o 2) incluir la orientación no vinculante como un Anexo a la Resolución Conf. 8.21, sobre *Consultas con los Estados del área de distribución sobre las propuestas para enmendar los Apéndices I y II*, con las correspondientes modificaciones del párrafo 2 de esa resolución. Tras escuchar las opiniones del grupo de trabajo, la Presidencia recomienda la opción 1, ya que parece tener mayor apoyo del grupo de trabajo.

#### Participación de los pueblos indígenas, y las comunidades locales en los procesos de la CITES a nivel nacional

9. A nivel nacional o subnacional (local), en sus deliberaciones iniciales el grupo de trabajo identificó un gran número de actividades o enfoques para involucrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales. Al examinar esas ideas, la mayoría de los miembros del grupo de trabajo subrayó el papel crucial de la participación nacional. En este sentido, hubo apoyo general a varias ideas para la participación a nivel nacional, con el reconocimiento de que la aplicación de esa participación debe realizarse teniendo en cuenta el contexto nacional único.
10. El grupo de trabajo apoyó en general la participación sobre lo que se ha categorizado ampliamente como la aplicación de la CITES. Bajo esta categoría habría actividades encaminadas a hacer participar a los pueblos indígenas, y las comunidades locales en los procesos nacionales para la aplicación de la CITES en línea con las circunstancias nacionales y, según proceda, como:
  - incorporar los conocimientos tradicionales, con el consentimiento libre, previo e informado de los poseedores de esos conocimientos, en la formulación de dictámenes de extracción no perjudicial;
  - hacer participar a los pueblos indígenas, y las comunidades locales en apoyar la gestión conjunta y la supervisión de las especies incluidas en la CITES y del comercio;
  - hacer participar a los pueblos indígenas, y las comunidades locales en la formulación de dictámenes de adquisición legal;

- consultar sobre la preparación, el examen o la revisión de las legislaciones nacionales de aplicación de la CITES;
  - desarrollar enfoques basados en los riesgos para simplificar los procedimientos o los procesos de concesión de permisos para el movimiento internacional de artículos ceremoniales o culturales que contengan animales o plantas incluidas en los Apéndices de la CITES;
  - hacer participar a los pueblos indígenas, y las comunidades locales en la preparación y examen de propuestas para enmendar los Apéndices de la CITES u otros temas del orden del día de la CITES, inclusive evaluar los impactos de esas propuestas, y el desarrollo de posiciones de negociación nacionales; e
  - invitar a los representantes de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales a unirse a las delegaciones nacionales en las reuniones de la CITES.
11. Sin embargo, para que la participación nacional sea efectiva, se reconoció en general que se necesitaba sensibilización, fomento de capacidad y apoyo financiero. En este sentido, la participación a nivel nacional se beneficiaría de:
- emprender la participación directamente y con representantes de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales que han sido confirmados por los pueblos indígenas, y/o las comunidades locales implicadas;
  - desarrollar mecanismos apropiados para la participación regular de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales que se ocupan del comercio internacional de especies silvestres;
  - proporcionar apoyo financiero para permitir a los pueblos indígenas, y las comunidades locales participar en las actividades de la CITES; y
  - fomentar la capacidad, inclusive diseñando e impartiendo, en colaboración con los pueblos indígenas, y las comunidades locales, formación específica de la CITES y desarrollando materiales de apoyo CITES en los idiomas de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales.
12. Adicionalmente, un miembro del grupo de trabajo propuso que las ideas para la participación se beneficiarían de una teoría del cambio general para elucidar los resultados esperados del proceso de cambio. Varios miembros del grupo de trabajo también señalaron que muchas de las ideas para la participación nacional de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales se reflejan en la Resolución Conf. 16.6 (Rev. CoP18), sobre la *CITES y los medios de subsistencia*, concretamente en lo que concierne al empoderamiento de las comunidades rurales en la sección 3 de la resolución.
13. Basándose en las deliberaciones, el grupo de trabajo invita al Comité Permanente a considerar las ideas esbozadas en los párrafos 10 y 11 anteriores y a considerar presentar una decisión para sopesar si se incorporan las ideas para la participación nacional de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales propuestas en este informe en la Resolución Conf. 16.6 (Rev. CoP18), sobre la *CITES y los medios de subsistencia*, a fin de evitar la duplicación.

#### Participación de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales en los procesos de la CITES a nivel internacional

14. En las deliberaciones del grupo de trabajo, se registró menos acuerdo sobre los posibles enfoques para la participación de los pueblos indígenas, y las comunidades locales en los procesos de la CITES a nivel internacional. Algunos miembros del grupo de trabajo expresaron que la participación sólo debería ocurrir, o debería ser una prioridad, a nivel nacional. Otros miembros del grupo de trabajo apoyaron muchas o todas las ideas resultantes del ejercicio de intercambio de ideas. Algunos expresaron preocupación acerca de las posibles consecuencias en materia de recursos. En el grupo de trabajo se expresó una gran variedad de ideas, sin que ninguna de ellas recibiese pleno acuerdo.
15. Basándose en las deliberaciones, la Presidencia identificó un lista reducida de ideas para la participación de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales en los procesos de la CITES que tenían cierto apoyo general (pero no unánime) para su consideración en un futuro examen por el Comité Permanente.

Estas fueron las siguientes:

- a) renunciar a los costos de registro para asistir a las reuniones de la CITES como observadores;
- Muchos miembros del grupo de trabajo señalaron esta opción como un enfoque pragmático a fin de reducir los obstáculos para participar en las reuniones de la CITES.
- b) explorar la utilización de marcas de identificación únicas (como codificación por colores) para reconocer visualmente a los observadores que representan a los pueblos indígenas, y las comunidades locales;
- Muchos miembros del grupo de trabajo no apoyaron ideas acerca de crear nuevas categorías de observadores o atribución de asientos, poniendo en tela de juicio el valor en términos de un aumento de la participación y expresando preocupaciones acerca del costo asociado. Sin embargo, se manifestó cierto interés en explorar otras opciones que podían reconocer oficialmente a los pueblos indígenas, y las poblaciones locales en las reuniones de la CITES, y darles así una voz propia.
- c) establecer un fondo voluntario para apoyar la participación de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales;
- Muchos miembros reconocieron el valor del apoyo constante para la participación de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales, pero muchos miembros del grupo de trabajo también reconocieron las dificultades prácticas de llevar a la práctica y mantener semejante fondo, sobre el que sería preciso seguir reflexionando.
- d) establecer (o alentar el establecimiento de) una red o mecanismos de comunicación informales para apoyar mejor el intercambio informal de información y la coordinación entre los representantes de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales;
- La mayoría de los miembros del grupo de trabajo no apoyó, o consideró prematuro, establecer mecanismos oficiales permanentes, como un nuevo Comité u órgano asesor. Sin embargo, algunos propusieron que podría merecer la pena explorar mecanismos informales, probablemente basándose en el modelo del *Foro Internacional Indígena sobre Diversidad Biológica* (IIFB) del CDB o tomando lecciones de él.
- e) impartir formación a los pueblos indígenas, y las comunidades locales, sujeto a la disponibilidad de financiación externa;
- Se reconoció la necesidad de impartir fomento de capacidad y formación para permitir una participación más eficaz en los procesos de la CITES y debería realizarse en primer lugar a nivel nacional. Algunos miembros del grupo de trabajo consideraban conveniente explorar y adaptar las herramientas de formación existentes, establecer sinergias con otros interesados o iniciativas de fomento de capacidad, compartir las lecciones aprendidas a nivel nacional u otros enfoques para apoyar las necesidades identificadas por los pueblos indígenas, y las comunidades locales. Un experto de la Secretaría podría dedicar algún tiempo a apoyar estas actividades.
- f) desarrollar enfoques basados en riesgos para el movimiento internacional de artículos ceremoniales o culturales que contienen especímenes de fauna o flora incluidos en la CITES;
- Un miembro del grupo de trabajo señaló concretamente los desafíos para los pueblos indígenas, y las comunidades locales, que viajan entre comunidades con artículos ceremoniales o culturales de especímenes incluidos en la CITES. Existe interés en explorar procedimientos simplificados para el movimiento internacional de esos especímenes, posiblemente basándose en experiencias con el movimiento transfronterizo de instrumentos musicales.
16. Sobre la base de las deliberaciones, se invita al Comité Permanente a adoptar una decisión para explorar adicionalmente las ventajas e inconvenientes de las ideas presentadas en el párrafo 15 de este documento y formular recomendaciones a la CoP21.

## Terminología

17. El grupo de trabajo examinó la terminología utilizada en diferentes resoluciones y decisiones de la CITES cuando se hace referencia a los “pueblos indígenas”, las “comunidades locales” o las “comunidades rurales”. En general, el grupo de trabajo acordó que sería preferible un enfoque consistente en relación con la terminología. Los miembros del grupo de trabajo reconocieron que el término “pueblos indígenas” se entiende universalmente. Se expresaron varias opiniones sobre la comprensión del alcance de las comunidades locales, así como las comunidades rurales. Algunos miembros resaltaron la importancia de no mezclar los pueblos indígenas con las comunidades locales. Otros propusieron que solo debería hacerse referencia al término pueblos indígenas o, si se utilizaba, el término comunidades locales debería ir precedido de “según proceda”.
18. Pese a que hubo una variedad de opiniones, la mayor parte de los miembros del grupo de trabajo reconocieron que los términos “pueblos indígenas”, así como “comunidades locales” se utilizaban ampliamente y acordaron que ambos podían utilizarse pero separados por una coma para evitar la fusión y respetar un enfoque basado en distinciones. Alternativamente, los términos pueden separarse mediante “así como” para lograr mayor claridad. Un enfoque basado en la distinción implicaría también que no deberían utilizarse formas muy simplificadas o breves (como “IPLC”) en reconocimiento de las distintas circunstancias que existen en los países y las regiones globalmente. Es más, el término “pueblos indígenas” debería escribirse siempre con mayúsculas, en consonancia con el Manual de Redacción de las Naciones Unidas.

## Recomendaciones

19. Se invita al Comité Permanente a:

- a) en relación con la Decisión 17.57, decidir sobre el uso de terminología normalizada que se refiere a los “pueblos indígenas, y comunidades locales”;
- b) solicitar a la Secretaría que revise todas las resoluciones pertinentes con referencia a los “pueblos indígenas” “comunidades locales” o “comunidades rurales” y proponga un enfoque o enmiendas para normalizar el texto;
- c) en relación con la Decisión 18.31, examinar la *Orientación no vinculante sobre consultas con los pueblos indígenas, y las comunidades locales acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices* que figura en el Anexo al presente documento y someterlo a la aprobación de la 20ª reunión de la Conferencia de las Partes; y
- d) someter el siguiente proyecto de decisión a la CoP20:

### ***Dirigidas a las Partes***

**20.AA** Se invita a las Partes a:

- a) utilizar la *Orientación no vinculante sobre consultas con los pueblos indígenas, y las comunidades locales acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices*, según corresponda a sus circunstancias nacionales, cuando se preparen para la CoP21 de la CITES;
- b) considerar financiar, facilitar o, de otro modo, apoyar la consulta que tiene lugar en el Estado del área de distribución, inclusive apoyando los costos de la traducción y la interpretación en los idiomas locales; y
- c) compartir sus opiniones y experiencias en la utilización de la *Orientación no vinculante sobre consultas con los pueblos indígenas, y las comunidades locales acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices*.

### ***Dirigida al Comité Permanente***

**20.BB** Tomando en consideración el documento SC78 Doc. 27, el Comité Permanente deberá:

- a) considerar enfoques para buscar y examinar las experiencias de las Partes en la utilización de la *Orientación no vinculante sobre consultas con los pueblos indígenas, y las comunidades locales acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices* en sus preparativos para la CoP21, a fin de ajustar la orientación no vinculante, según proceda;
  - b) considerar si y cómo incorporar las ideas sobre la participación de los pueblos indígenas, y las comunidades locales a nivel nacional propuestas en el documento SC78 Doc. 27 en la Resolución Conf. 16.6 (Rev. CoP18), sobre la *CITES y los medios de subsistencia*, a fin de evitar la duplicación;
  - c) examinar adicionalmente las ventajas e inconvenientes de las ideas sobre la participación de los pueblos indígenas, y las comunidades locales en los procesos de la CITES a nivel internacional presentadas en el documento SC78 Doc. XX; y
  - d) formular recomendaciones en relación con los párrafos a), b) y c) de la Decisión 20.BB a la 21ª reunión de la Conferencia de las Partes;
- e) decidir que las Decisiones 17.57 (Rev. CoP19) y 18.31 (Rev. CoP19) se han aplicado y pueden eliminarse.

## ORIENTACIÓN NO VINCULANTE SOBRE CONSULTAS CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Y LAS COMUNIDADES LOCALES SOBRE PROPUESTAS PARA ENMENDAR LOS APÉNDICES

### Objetivo 1:

El objetivo de esta orientación es apoyar a las Partes a participar de manera significativa con los pueblos indígenas, y las comunidades locales durante la preparación y la presentación de propuestas para enmendar los Apéndices. La orientación está destinada a apoyar las consultas de los Estados del área de distribución en la consideración de las propuestas para enmendar los Apéndices. La orientación puede utilizarse también para realizar consultas antes de incluir una especie en el Apéndice III.

### Principios rectores de la consulta

Para que tenga sentido, la consulta es más eficaz cuando es:

- Bidireccional y recíproca: la consulta debería ser en dos sentidos, con retroalimentación proporcionada a las partes consultadas sobre cómo se abordaron sus opiniones
- Cuando se participa con los pueblos indígenas, las consultas deberían realizarse para obtener el consentimiento libre, previo e informado como se declara en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP)
- Oportuna y predecible: la participación debería comenzar temprano y seguir un calendario bien definido, que permita tiempo suficiente para recibir información y comentarios significativos
- Accesible: la consulta debería realizarse en un lenguaje claro y sin jerga, idealmente en el lenguaje de la parte consultada
- Honesta, transparente, respetuosa y que tenga en cuenta cuestiones de género: el proceso debería ser imparcial y llevado a cabo con integridad y sensibilidad con las normas culturales
- Inclusiva: el proceso de la consulta debería reflejar la diversidad de los pueblos indígenas, y las comunidades locales y hacer participar a una variedad de comunidades y miembros de las comunidades.

### Identificación de la audiencia

Las autoridades nacionales CITES son las más indicadas para realizar las consultas pertinentes. Estas autoridades son capaces de identificar los pueblos indígenas, y las comunidades locales pertinentes, incluyendo las redes representativas nacionales establecidas que puedan existir u otro contexto cultural único. Adicionalmente, las Partes pueden contar con disposiciones en las leyes, reglamentos o políticas nacionales que determinan cuándo y cómo realizar consultas con los pueblos indígenas, y las comunidades locales dentro de sus fronteras.

### Calendario de la consulta

Se alienta a las Partes a iniciar la participación (si son un Estado del área de distribución) o contactar con las autoridades nacionales CITES de los Estados del área de distribución tan pronto como consideren preparar una propuesta para enmendar el Apéndice I o II de la CITES. La consulta temprana con los pueblos indígenas, y las comunidades locales en la fase de preparación de la propuesta permitirá realizar una consulta significativa, sustantiva, pertinente y oportuna. Basándose en la orientación proporcionada en la Resolución Conf. 8.21 (Rev. CoP16), sobre *Consultas con los Estados del área de distribución sobre propuestas para enmendar los Apéndices I y II*, las Partes deberían iniciar las consultas 182 – 250 días antes de la próxima Conferencia de las Partes programada.

### Estructura de una consulta

Cada proceso de consulta debería ajustarse a, y respetar, las distintas características de los pueblos indígenas, y las comunidades locales que se van a consultar. Entre los elementos esenciales de una consulta cabe señalar:

- Informada – la consulta explica claramente el contexto de la CITES y la relevancia, las repercusiones y las consecuencias de la(s) propuesta(s), incluyendo su beneficios y posibles impactos, en un lenguaje y formato que permite que se entienda con suficiente detalle
- Deliberada – el proceso de consulta proporciona a los pueblos indígenas, y las comunidades locales información pertinente con tiempo suficiente para su examen y para que puedan mantener una deliberación independiente
- Respetuosa – la consulta reconoce, honra y respeta cualquier conocimiento tradicional que se comparta, y permite que ese conocimiento informe la adopción de decisiones
- Documentada – un registro detallado del proceso de consulta, incluyendo los participantes, las deliberaciones y los resultados, se pone a disposición en el lenguaje de la parte consultada
- Retroalimentación – a las partes consultadas se les proporciona una comunicación clara y oportuna de cómo se han utilizado la información y los puntos de vista compartidos en la preparación de la propuesta.

## **Documentación**

Las Partes proponentes deberían incluir amplios detalles del proceso de consulta, por ejemplo, si se llevaron a cabo consultas con los pueblos indígenas, o las comunidades locales, quién fue consultado, y la retroalimentación recibida, inclusive las opiniones, preocupaciones o el apoyo expresado sobre la propuesta. Esta información debería incluirse en la Sección 10 de la justificación de la propuesta, en consonancia con el Anexo 6 de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17), sobre *Criterios para enmendar los Apéndices I y II*.