¿Vale la pena el esfuerzo y los costos?

La escala de una iniciativa de conservación transfronteriza deberá determinarse después de un análisis minucioso de los costos y beneficios

por Trevor Sandwith

Coordinador

Cape Action for People and the Environment

Private Bag X7
Claremont, 7735, Sudáfrica
trevor@capeaction.org.za
www.capeaction.org.za

A ESCALA mundial, el número de complejos de áreas protegidas transfronterizas ha aumentado de forma exponencial. Según el estudio más reciente, (Zbicz 2001), en el 2001 se contaba con 169, (que comprendía un total de 666 áreas protegidas), en comparación con 136 en 1997 y solamente 59 en 1988. Hasta cierto punto, el aumento aparente se debe al reciente reconocimiento, (y por tanto al recuento), de situaciones donde las áreas protegidas colindan a lo largo de las fronteras nacionales, aunque es probable que la verdadera cooperación sea mínima. No obstante, esto indica que en los últimos años los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales consideran que la conservación transfronteriza ha ganado mayor importancia, como un medio para la cooperación regional y la conservación efectiva a escala del paisaje y ecoregional.

A primera vista este mayor esfuerzo y atención parece completamente positivo y da como resultado una mejor conservación y cooperación entre los países, para beneficio de todos. No obstante, la conservación transfronteriza es solo una de las muchas opciones para invertir los escasos recursos de conservación; el valor agregado de cualquier iniciativa transfronteriza necesita un examen crítico para determinar si se justifica realmente, teniendo en cuenta que puede ser alto el costo de transacción del manejo de las dimensiones políticas, sociales y económicas. Sin embargo, actualmente aun no se ha realizado un examen crítico del impacto de los programas de conservación transfronteriza a fin de contar con una guía para las ideas y la toma de decisiones al respecto.

... la conservación transfronteriza es solo una de las muchas opciones para invertir los escasos recursos de conservación; el valor agregado de cualquier iniciativa transfronteriza necesita un examen crítico para determinar si se justifica realmente ...

El término 'conservación transfronteriza' se utiliza aquí para referirse a una amplia gama de posibles acuerdos, cuando los programas de conservación van más allá de los límites nacionales. Siempre se presenta un debate sobre tipologías (ver página 4), pero tal vez sería más útil considerar todos los acuerdos como formas de manejo de los recursos naturales transfronterizos (MRNTE); como observa Bakarr en esta edición, el término área de conservación transfronteriza (ACTF) incluye la mayoría de las formas de MRNTE. A un extremo del espectro, se presentan situaciones donde se precisa la cooperación a lo largo de los límites nacionales para alcanzar el desarrollo económico basado en el manejo de los recursos naturales, en ecosistemas compartidos. Al otro extremo, se presenta un concepto más restrictivo de áreas adyacentes protegidas, donde un área de protección transfronteriza (APTF) es:

Un área de tierra y/o mar que se encuentra al otro lado entre uno o más límites de los estados o las unidades subnacionales tales como las provincias y regiones, las áreas autónomas y/o las áreas más allá de los límites de la soberanía o jurisdicción nacional, cuyas partes constituyentes están ... dedicadas especialmente a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados y que se manejan de forma cooperativa, a través de medios jurídicos u otros medios efectivos (Sandwith y col. 2001)

Es obvio que existen muchas combinaciones y cambios en las situaciones entre estos dos extremos; en realidad esta

heterogeneidad es una de las características de los programas de conservación transfronterizos. No existe una sola receta o formulación para todas las situaciones y en realidad, la implementación requiere de un enfoque de manejo flexible y adaptable.

Varias organizaciones de conservación, teniendo en cuenta lo anterior, han buscado la manera de ayudar de una forma más efectiva a los países y a las autoridades en la planeación y el manejo de los programas de conservación transfronterizos. A nivel mundial, la UICN ha fomentado el debate sobre los "parques de paz" y ha servido de guía a los administradores de las áreas protegidas sobre la mejor práctica para la ejecución de programas, tanto para la conservación de la biodiversidad como en el mantenimiento de una cooperación pacífica. Esta guía (Sandwith y col. 2001) examina las nueve áreas que se presentan a continuación para el desarrollo de las APTF:

- 1) **identificar y promover valores comunes:** el propósito de la APTF es de suma importancia, establece una visión para la ejecución coordinada de un programa de desarrollo y conservación. Frente a esta visión debe evaluarse el impacto del programa de APTF para la conservación de la biodiversidad, la paz y la cooperación;
- 2) **comprometer y beneficiar a la comunidad local:** el impacto social de los límites internacionales tiene pertinencia específica para las comunidades que viven en la zona. En muchos casos, las comunidades están divididas por límites políticos o por la marginalización económica y están alejadas de los centros de poder y de toma de decisiones. Se precisa realizar esfuerzos específicos para comprometer a las comunidades en la cooperación y el desarrollo transfronterizo;
- 3) **obtener y mantener el apoyo del personal directivo:** los programas de APTF, por necesidad, incluyen niveles múltiples de jurisdicción dentro de los países y entre estos. Generalmente, es necesario comprometerse con las estructuras a todo nivel, de forma paralela, ya que el progreso a escala local puede verse impedido por la ausencia de un mandato de apoyo, a escala nacional. Igualmente, la cooperación a alto nivel no se traduce automáticamente en cooperación, en el terreno;
- 4) **promover actividades coordinadas y cooperativas:** esto deberá hacerse a dos niveles. Primero, debe desarrollarse e intercambiarse el conocimiento técnico a través de estructuras de coordinación, sistemas de comunicación y grupos de trabajo conjuntos. Segundo, se precisa desarrollar áreas de cooperación tangibles y útiles; esto puede tomar la forma de pequeños proyectos conjuntos que se relacionan con problemas compartidos tales como el manejo de los incendios o el manejo de poblaciones de animales que cruzan las fronteras;
- 5) **alcanzar una planeación coordinada y desarrollar áreas de protección:** la planeación es esencial, si se desea traducir los propósitos de las APTF en un manejo y desarrollo efectivos. Las actividades deben unificarse a lo largo de las fronteras para evitar la superposición de actividades incompatibles. La planeación conjunta y la zonificación, apoyadas por sistemas de información compartidos, pueden convertirse en un fuerte proceso unificador para el desarrollo de APTF;

- 6) **elaborar acuerdos de cooperación:** los acuerdos tanto formales como informales pueden utilizarse para establecer intereses comunes, convenir sobre los objetivos, establecer los principios rectores y planear e implementar los programas de manejo. Se precisa contar con acuerdos que garanticen el respaldo de las autoridades pertinentes y la responsabilidad entre las partes interesadas. Las pautas de paz y cooperación brindan ejemplos de varios precedentes jurídicos para los protocolos y acuerdos transfronterizos;
- 7) **alcanzar la sustentabilidad financiera:** uno de los beneficios de la conservación transfronteriza es el aumento en la eficiencia del manejo y la reducción de los costos mientras se garantizan mayores beneficios económicos y de otra naturaleza. Además, un enfoque cooperativo puede ser más poderoso para la búsqueda de fondos de donantes, del sector privado y de la comunidad de ONG, a fin de alcanzar un umbral apropiado de desarrollo y la sustentabilidad financiera;
- 8) **controlar y evaluar el progreso:** es esencial la evaluación del progreso en los programas de APTF, frente a las metas especificadas, para que se justifique la inversión. Las pautas de paz y cooperación proporcionan algunas herramientas generales que incluyen un medio de evaluación del grado de cooperación; y
- 9) **manejar la tensión y el conflicto armado:** Las áreas de protección en las fronteras internacionales se encuentran afectadas, con frecuencia, por situaciones de tensión o de conflicto armado. Las pautas incluyen un proyecto de código para las APTF en tiempos de paz y de conflicto armado, que respalden el mantenimiento de la paz y la cooperación y permitan preparar y guiar a las autoridades y organismos en el manejo de situaciones de conflicto.

¿Cuánta cooperación?

El Programa de Apoyo a la Biodiversidad (PAB) examinó la situación de MRNTE en África Subsahariana y brindó una guía útil del proceso a través del cual se efectúa el MRNTE, (van der Linde y col. 2001), en especial la evaluación de los asuntos pertinentes en un contexto transfronterizo como un medio para fijar prioridades, en los programas de conservación. Las pautas de paz y cooperación proporcionan un protocolo para el análisis de las amenazas y oportunidades que afectan el logro de los objetivos y metas de la ordenación de los recursos naturales. Por ejemplo, en un bosque tropical, se podría empezar por el examen de los componentes de la biodiversidad o de los recursos naturales a cada lado de la frontera y los efectos para los países vecinos. En el parque w, un ACTF cuyo nombre se desprende de la forma peculiar de su río en el área y compartida por Níger, Burkina Faso y Benin, la caza ilegal de elefantes en Benin lleva al desplazamiento transfronterizo, a los países adyacentes y a la posterior superpoblación en el lado de Níger. Este es un caso claro donde los objetivos de manejo de las poblaciones de elefantes en un país, se encuentran afectados por las políticas y regímenes de manejo de los otros y es una clara indicación de que podría precisarse de una política y régimen de manejo unificados.

Asimismo, se presentan connotaciones e implicaciones sociales. En Burkina Faso se reconocen los derechos comunitarios para la pesca estacional mientras que las autoridades de Níger no permiten ningún tipo de pesca. A escala de la comunidad local, el resultado ha sido el acceso poco equitativo a los recursos naturales y los conflictos entre usuarios. Además, los administradores tienen dificultades para reglamentar el uso, en un sistema compartido, cuando se concentran solamente en un grupo de usuarios.

En otros casos, es posible que no se precise de ninguna lógica para la ordenación transfronteriza, ya que las actividades de manejo aplicadas nacionalmente podrían ser suficientes para contrarrestar las amenazas existentes. En estos casos, la cooperación podría ser útil al enfocarse en la comunicación y el intercambio de destrezas y experiencias en lugar del manejo cooperativo directo.

Por tanto, los diferentes niveles de necesidad dictan el nivel y costo del ACTF. En esencia, el BSP está a favor de un enfoque estratégico y centrado frente al MRNTE,

donde los objetivos específicos de todo programa deberían determinar la naturaleza y nivel de cualquier compromiso.

Tener claridad respecto al propósito

Dentro de la comunidad encargada de la conservación existe la tendencia a buscar una solución de 'tallas únicas' en el manejo de la conservación; en el pasado se ha buscado una respuesta convencional para el reto de la conservación transfronteriza. No obstante, la guía contemporánea indica que es preciso perfeccionar las herramientas de la conservación transfronteriza para ajustarlas a las necesidades específicas de las circunstancias. En general, el enfoque del manejo adaptable deberá adoptarse, guiado por una lógica clara para las ACTF y por metas mensurables para el logro del impacto en términos de esta lógica. En las APTF, este impacto debe considerarse principalmente biológico, pero las iniciativas de conservación a gran escala también conllevan repercusiones significativas sociales, económicas, institucionales y políticas. Las iniciativas de conservación transfronteriza siempre tendrán valor, pero este valor podrá mejorarse cuando se establezcan con claridad la lógica y el propósito del programa y cuenten con el apoyo del control y la evaluación del progreso frente a metas explícitas.

... un enfoque cooperativo puede ser más poderoso para la búsqueda de fondos de donantes, del sector privado y de la comunidad de ONG, a fin de alcanzar un umbral apropiado de desarrollo y la sustentabilidad financiera ...

Referencias bibliográficas

- Sandwith, T., Shine, C. Hamilton, L. & Sheppard, D. 2001. *Transboundary protected areas for peace and cooperation*. IUCN. Gland, Suiza y Cambridge, UK. http://iucn.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/transboundary_guide.pdf
- van der Linde, H., Oglethorpe, J., Sandwith, T., Snelson D. and Tessema, Y. (con contribuciones de Tiéga, A. y Price, T.) 2001. *Beyond boundaries: transboundary natural resource management in Sub-Saharan Africa*. Biodiversity Support Program. Washington, DC, USA. http://www.bsponline.org/bsp/publications/africa/144/pdf_index.html
- Zbicz, D. 2001. Global list of complexes of internationally adjoining protected areas. In: Sandwith, T.S., Shine, C., Hamilton L.S. and D.A. Sheppard. 2001. *Transboundary protected areas for peace and cooperation*. IUCN: Gland, Suiza y Cambridge, UK.