



CUADRAGÉSIMO-SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES
Del 14 al 19 de noviembre de 2011
La Antigua Guatemala, Guatemala

META-EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LA OIMT PREVIAMENTE EVALUADOS

**Enseñanzas aprendidas y buenas prácticas con miras a la
ordenación y el manejo sostenible de los bosques
tropicales**

RESEÑA TEMÁTICA

3. Áreas protegidas y conservación de la biodiversidad

INFORME DE RESEÑA TEMÁTICA N° 3

ÁREAS PROTEGIDAS Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

1. INTRODUCCIÓN

La protección, conservación y aumento de la biodiversidad forestal constituyen prioridades a nivel nacional e internacional para garantizar la estabilidad, resiliencia y adaptabilidad de los ecosistemas. El mandato de la OIMT es promover la cooperación internacional con miras a lograr la ordenación forestal sostenible (OFS), incluyendo el mantenimiento y aumento de la biodiversidad forestal. La OIMT se ha orientado siempre hacia la conservación de la biodiversidad tanto en los bosques bajo manejo para la producción de madera como en las áreas protegidas. Ha promovido la zonificación de los bosques para aumentar tanto las funciones de producción como de protección. Los proyectos prácticos han sido importantes para el desarrollo de capacidades y la formulación de políticas nacionales de conservación de la biodiversidad.

Además de los esfuerzos a nivel nacional, el valor de las iniciativas transfronterizas de la OIMT radica tanto en el mejoramiento del estado de conservación en el terreno como en llevar los compromisos de los gobiernos participantes a la práctica de la colaboración operativa. Estos proyectos han sido especialmente útiles por su contribución al desarrollo de capacidades por medio del intercambio de experiencias entre todos los niveles de organizaciones de manejo y conservación forestales, desde el campo a los ministros de las carteras pertinentes. Los supuestos en que se basa el debate sobre la política forestal también han sido probados en la práctica. Gracias al destacado perfil político de los proyectos de conservación transfronterizos, ha sido posible garantizar la transferencia de las enseñanzas aprendidas a la formulación de políticas y a los programas de educación.

Las iniciativas transfronterizas tienen un significado especial pues muchos de los bosques tropicales remanentes más importantes se encuentran en zonas fronterizas remotas. La conservación y el manejo sostenible de estos bosques constituyen uno de los mayores desafíos ambientales del mundo. Además de los proyectos ejecutados por los gobiernos, la OIMT también colabora con comunidades y ONG en proyectos transfronterizos que han preparado el camino para el establecimiento de programas comunitarios de conservación y desarrollo que puedan mantener la integridad de los parques nacionales a largo plazo, y establecer modelos efectivos con miras al manejo de las áreas protegidas transfronterizas.

Las directrices OIMT/UICN para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad en los bosques tropicales productores de madera es una fuente de información útil para la formulación y ejecución de proyectos relacionados con las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad.

El mantenimiento de la salud de los bosques y la vitalidad de los ecosistemas es una prioridad mundial de conservación. Las estrategias efectivas están basadas en un equilibrio apropiado de áreas estrictamente protegidas y la conservación eficaz de la biodiversidad en otros bosques, pero esto no es fácil de definir en la práctica. La formulación de los proyectos financiados por la OIMT se realiza dentro del marco de la ordenación forestal sostenible. Como ejemplos típicos se pueden citar los siguientes: (1) proyectos de campo en áreas en que la población local es el factor determinante para la conservación de la biodiversidad (zonas de amortiguación o dentro del área protegida), (2) las principales alternativas de desarrollo para la población local son el manejo forestal, la restauración /replantación forestal, la extracción de productos forestales y su transformación, etc., (3) el valor excepcional de la biodiversidad forestal se encuentra gravemente amenazado, especialmente si los recursos genéticos forestales se valoran para el futuro.

2. ASPECTOS FUNDAMENTALES

- La deforestación y la pérdida de biodiversidad se producen en los casos de falta de concientización con respecto a la importancia de los diferentes tipos de bosque para la conservación de la biodiversidad y para brindar medios de sustento sostenibles a la población. La utilización insostenible de los recursos forestales surge de falencias de los mercados y de otros factores como los problemas de gobernanza y la falta de información científica suficiente sobre ecología, silvicultura y extracción y utilización de los bosques tropicales.
- Las áreas protegidas suelen carecer de planes de manejo, o la ejecución de tales planes no es efectiva (muchas áreas protegidas no son más que "parques en papel"). Por lo tanto, los proyectos deben

garantizar la sustentabilidad de los ecosistemas forestales mediante la ejecución de un plan de manejo con miras a la conservación y el aprovechamiento sostenible, según el caso. La planificación debe sustentarse en la investigación y estudios adecuados de los valores del bosque, incluyendo el potencial de los recursos y las necesidades de la población local. Suele ser necesario asimismo mejorar las capacidades institucionales.

- La característica transfronteriza de la fauna y flora de las reservas forestales reviste especial importancia para la conservación de las especies migratorias. Existe también la necesidad de contribuir a la seguridad en las áreas protegidas y de aumentar el grado de confianza entre las naciones interesadas. Dichas medidas son también necesarias para la recaudación de nuevos ingresos del potencial turístico en los países participantes con miras a la conservación.
- Las comunidades que viven en zonas adyacentes a las áreas protegidas deben participar en la toma de decisiones como lo dispone generalmente la legislación. No obstante, suele ocurrir que las comunidades no puedan hacerlo debido a una falta de concientización, capacidades, y organización interna vigorosa. En realidad, suele resultar difícil estructurar relaciones operativas entre la población y otros interesados en las zonas adyacentes. Los estudios socioeconómicos son sólo el primer paso en la consolidación de alianzas efectivas, un proceso delicado y prolongado que puede atascarse fácilmente.
- En muchos parques nacionales, la caza ilegal de animales silvestres puede continuar pese al mejoramiento de las medidas de control que se realiza a menudo con apoyo externo. El control no puede dar resultado si los culpables no son procesados y condenados en el sistema judicial. La caza clandestina también constituye un riesgo adicional para la seguridad de los guardabosques. Aun en los casos en que el derecho de los habitantes del área a la caza de subsistencia está autorizado por la legislación, el control de la caza suele ser mayormente ineficaz.
- En algunas áreas de conservación, muchos de los proyectos ambientales y sociales financiados desde el exterior están funcionando sin coordinación efectiva, lo cual limita su impacto. En particular, se requieren cooperación y coordinación para la financiación de actividades de importancia crítica para el desarrollo social, ya que los recursos de los proyectos individuales suelen ser insuficientes. Resulta difícil realizar actividades económicas sostenibles alternativas, y ello sigue siendo una limitación clave cuando se trata de incorporar a la población del lugar en la conservación.
- Además, en los proyectos transfronterizos la participación de las autoridades nacionales carece a veces de coordinación operativa, pese al apoyo oficial de los gobiernos participantes en el proyecto. Si bien algunas autoridades forestales proporcionan apoyo financiero durante la ejecución y pueden expresar su voluntad de aceptar mayores responsabilidades en el futuro, otras tal vez no acepten compromisos. Son muy pocas las entidades públicas de los países participantes que aceptan el grado de compromiso necesario para la realización de las actividades y que sufragan los costos de mantener la participación comunitaria efectiva en la conservación de la biodiversidad en las zonas de amortiguación una vez finalizado el proyecto.
- Si bien el documento de la propuesta de proyecto puede estar muy bien diseñado, en la práctica la propuesta puede resultar demasiado ambiciosa cuando se consideran la disponibilidad de fondos, el tiempo previsto, las condiciones laborales y la capacidad de controlar los factores ajenos al proyecto. En algunos casos, los planes del proyecto tampoco prevén actividades adecuadas para alcanzar los objetivos específicos que se han fijado. Con demasiada frecuencia se da el caso de que el diseño del proyecto exige a la ONG encargada de su ejecución que realice actividades más allá de sus competencias legales y profesionales, como por ejemplo establecer un sistema de áreas protegidas en tierras gubernamentales o privadas.
- Pese a la validez de la idea subyacente de algunos proyectos en vista del análisis del problema que llevó a su formulación, siempre es necesario incluir a los beneficiarios y otros actores por medio de consultas adecuadas durante la etapa del diseño. En general, el fundamento del proyecto se encuentra en la necesidad de cubrir las brechas de conocimientos sobre los recursos, con miras a la formulación de planes de manejo para las áreas en consideración. El éxito a largo plazo exige disposiciones efectivas para la ejecución de los planes, pero no siempre se toman en consideración dichas medidas durante la etapa de diseño del proyecto.

3. ENSEÑANZAS APRENDIDAS

Diseño de los proyectos

- Puede resultar más efectivo alcanzar los objetivos de conservación de la biodiversidad con la participación de la población nativa que por medio del establecimiento de áreas de protección estricta. No obstante, ello depende en gran medida de: (1) que el proyecto genere resultados tangibles de alternativas de manejo sostenible, (2) el aumento de la población y la diversidad étnica en las áreas beneficiarias, y (3) que el gobierno cumpla con sus responsabilidades en materia de infraestructura y servicios sociales.
- La comunicación, concientización y capacitación son requisitos fundamentales para el cambio en las costumbres locales, pero el verdadero impacto lleva tiempo debido a la resistencia tradicional si el cambio de comportamiento no es obligatorio.
- El manejo comunitario participativo depende del entorno sociocultural; es así que el bienestar de la población local es una condición previa para el éxito de la conservación y para la participación en actividades productivas. La mayoría de los proyectos de conservación incluyen un programa inicial restrictivo para la población, pero sus miembros rara vez son emprendedores o están interesados en un cambio de estilo de vida. Además, la población tiene dificultades en aceptar el manejo de sitios y árboles sagrados impuesto externamente.
- Es preciso comprender la diversidad étnica, las tradiciones locales y los valores culturales y espirituales del área protegida, ya que las medidas de conservación se basan en todos estos factores.
- La formulación de actividades sostenidas de subsistencia alternativas dentro del marco de un proyecto de conservación forestal exige una amplia gama de capacidades que deberá proporcionar el equipo del proyecto.
- Es preciso abordar la producción de ingresos a modo de empresa comunitaria o familiar, y no solamente como actividad de un proyecto de conservación forestal. Para garantizar el apoyo constante a las actividades de subsistencia alternativas, es posible establecer alianzas estratégicas de manera tal que transfieran las actividades de desarrollo de la comunidad local a las ONG y otros actores como instituciones de la banca rural u organizaciones de servicios de extensión.
- Las actividades económicas alternativas pueden producir impactos tangibles, especialmente durante el período de transición hacia el manejo efectivo de la conservación. No obstante, no existe un modelo rector para su desarrollo sino que es un proceso en etapas que avanza mediante ensayos y errores, y para ello es preciso que la población sea paciente. Para tener éxito, el desarrollo de las actividades también deberá tomar en consideración las diferencias de prioridades y el aspecto de la participación equitativa de ambos géneros.
- Es posible que se necesiten inversiones adecuadas de recursos para el desarrollo comunitario, aun si éste no es el objetivo principal de conservación. No obstante, los resultados de proyectos pasados han demostrado que suele ser un elemento clave para el éxito.
- El mejoramiento de los medios de sustento a nivel local suele requerir inversiones en infraestructura y actividades económicas que pueden acarrear un mayor riesgo de desmonte de tierras forestales y actividades ilegales.
- Para hacer frente a la caza clandestina en las áreas protegidas y mejorar el control suele ser útil la zonificación de áreas de caza dentro de las áreas de conservación. También se puede aplicar un sistema de rotación cuando se adjudican derechos de caza, para así tener áreas suficientes para la recuperación de la fauna. Suele ser necesario tomar medidas especiales para el manejo de la fauna silvestre de gran tamaño, a fin de evitar que los animales se acostumbren a alimentarse de los cultivos. Los comités comunitarios pueden resultar útiles para el seguimiento de sus amenazas.
- Las zonas de amortiguación con un mosaico de áreas multiuso alrededor de las áreas protegidas pueden ofrecer protección sostenida y a la vez contribuir al aumento de los recursos económicos. Sin embargo, las expectativas dentro de un plazo limitado deben ser realistas, especialmente con respecto a los cambios en el comportamiento de la comunidad.
- Es preciso generar información confiable para aumentar la concientización de los responsables de las decisiones con respecto a la importancia de los diferentes tipos de bosques y su biodiversidad con miras a la preservación del medio ambiente y la economía nacional.

Ejecución de los proyectos

- Si el proyecto de conservación de la biodiversidad se realiza exactamente de acuerdo con los planes operativos iniciales y dentro de un plazo relativamente breve, puede llevar a productos a corto plazo, pero existe el riesgo de afectar los impactos a largo plazo.
- Es preciso contar con un tiempo adecuado que permita el arraigo de los procesos de participación, la formulación de enfoques adecuados y el desarrollo de la titularidad y un sentido de pertenencia de parte de los beneficiarios y actores. Es por este motivo que se recomienda planear proyectos que duren por lo menos tres años.
- Por su naturaleza, los impactos de los proyectos suelen evolucionar siempre lentamente y por lo tanto es preciso mantener las intervenciones durante varios años aun después de finalizado el proyecto. En este sentido un mecanismo de seguimiento puede asegurar la continuación de las actividades.
- En los proyectos de conservación transfronteriza existe el riesgo de una acumulación de complejidades como consecuencia de la participación de más de un país; ello exige medidas adecuadas de mitigación que es preciso formular en los inicios del proyecto.
- Es muy importante que el equipo operativo esté basado en el área del proyecto para así poder establecer contactos frecuentes con la comunidad y otros actores de la zona. De ese modo, se garantizará la pertinencia, eficiencia y eficacia de las actividades del proyecto.
- Si inicialmente el proyecto iba a ser realizado por un organismo gubernamental pero no hay mucho progreso, es posible mejorar la ejecución de las actividades mediante la subcontratación de una ONG competente, aun cuando ésta pueda tener influencia limitada para cambiar las políticas e instituciones.
- Las alianzas han demostrado ser un concepto excelente para la consolidación de la colaboración de los actores participantes. No obstante, dichas alianzas operativas con la comunidad tardan en establecerse y requieren un proceso en etapas que permita el desarrollo de capacidades.
- Durante la ejecución del proyecto es posible que haya demoras debido a cambios en la política nacional, la reglamentación y el marco institucional del país, lo cual exige facilidad de adaptación en la gestión del proyecto.

4. BUENAS PRÁCTICAS

Diseño de los proyectos

- El diseño de los proyectos de conservación requiere consideración detallada de las buenas prácticas disponibles, por ejemplo: (1) empoderamiento de los líderes de las comunidades locales mediante ayuda a nivel organizativo y fomento metódico de los enfoques democráticos, (2) comunicación frecuente, precisa y actualizada sobre los objetivos y la ejecución del proyecto, (3) respeto por las tradiciones locales, especialmente los derechos consuetudinarios y las reglas de la población nativa, lo cual puede incorporar la conservación de elementos de biodiversidad, (4) facilitación del contacto entre los líderes indígenas y las autoridades gubernamentales a nivel nacional o regional, (5) reconocimiento de que algunos enfoques clásicos con respecto a la conservación de la biodiversidad, como el establecimiento de áreas protegidas estrictas, tal vez no sean viables, (6) redefinición de los límites de las áreas protegidas existentes cuando incluyen zonas pobladas que no tienen valor de diversidad biológica, (7) otorgamiento de títulos de propiedad de las tierras a la población nativa como condición previa a la separación de áreas protegidas y (8) selección y formación de miembros de la población indígena o local como promotores de las metas y los resultados de los proyectos de conservación.
- Los proyectos de conservación pueden tener éxito cuando son incluyentes, y cuando participan en ellos los grupos destinatarios apropiados, y éstos se benefician con los productos del proyecto. La selección correcta de los grupos beneficiarios (p.ej. población indígena, comunidades forestales) es el factor determinante del éxito de los proyectos de conservación de la biodiversidad. No obstante, es preciso consultar a todos los actores pertinentes, como autoridades locales y regionales, colonos y otros habitantes del bosque, organizaciones comunitarias, empresas forestales, contratistas, organizaciones de la sociedad civil, etc.
- La cooperación y las alianzas con las comunidades, las empresas forestales, los entes de áreas protegidas, los departamentos de bosques, las organizaciones internacionales de conservación y las

ONG locales puede dar buenos resultados si están basadas en el compromiso de todos los grupos. El establecimiento de la confianza y comprensión mutuas es una condición previa para el éxito del proyecto.

- Los planes del proyecto pueden prever medidas para alentar a las autoridades, empresas y comunidades locales a incluir actividades de conservación de la biodiversidad en sus planes de manejo forestal. Los grupos de voluntarios que se desempeñan en este campo pueden tener un papel importante en la concientización sobre la conservación si reciben apoyo y asesoramiento profesional, lo cual podría ser organizado por los organismos ejecutores.

Las comunidades de las áreas de conservación

- Para lograr la conservación y el manejo sostenible de los bosques es preciso que las comunidades que viven en los bosques y sus alrededores puedan beneficiarse de los resultados del proyecto. La defensa del bosque por la comunidad suele ser una estrategia útil en el manejo de las áreas de conservación.
- La participación de ONG de conservación y de otras organizaciones de la sociedad civil en proyectos de conservación de la biodiversidad puede tener mucho valor, pues dichas organizaciones aportan nuevas capacidades y perspectivas, y a menudo también recursos financieros. Además, pueden colaborar para asegurarse de que las preocupaciones de la población local reciban la atención adecuada.
- Suele ser necesario tomar medidas para evitar las expectativas poco realistas sobre los beneficios que pueden aportar rápidamente a los medios de sustento de la comunidad proyectos en escala relativamente pequeña en regiones forestales y áreas de conservación remotas.
- El enfoque basado en el "Organizador Comunitario" ha demostrado su utilidad en la formación de promotores rurales seleccionados entre los agricultores locales en el manejo integrado de los parques nacionales y en las actividades económicas. Por ejemplo, es posible refinanciar la labor de los promotores mediante la recolección bajo licencia de bienes para la venta, lo cual los motivaría a efectuar visitas periódicas a sus clientes, a transmitir información y a ofrecerles capacitación.

Zonificación

- La zonificación de parques necesita una evaluación de los activos de biodiversidad, del aprovechamiento tradicional de la tierra y la aclaración de los derechos de usufructo. La re-clasificación de tierras forestales a parque nacional permite la zonificación funcional, incluyendo las áreas de aprovechamiento limitado dentro de los límites del parque. El buen proceso de planificación es consultivo y sus resultados son negociados con las autoridades locales.
- La declaración del establecimiento de un parque nacional puede movilizar fondos a nivel nacional e internacional con miras a su manejo.
- La definición de zonas de amortiguación alrededor de zonas delicadas es un elemento importante de los planes de manejo de las áreas protegidas. El manejo de las zonas de amortiguación puede tener éxito si se han formulado planes con la participación de actores institucionales, no gubernamentales y rurales de la localidad. En el caso de las actividades de desarrollo por realizarse en las zonas de amortiguación, se podrían obtener recursos financieros colaterales de fuentes ajenas al proyecto con miras a la generación de ingresos y empleos, así como para suministrar productos forestales maderables y no maderables para uso y mercados locales.

Áreas de conservación transfronterizas

- En los proyectos de conservación transfronterizos, el establecimiento de un comité de coordinación a un nivel suficientemente alto puede garantizar el compromiso nacional de cooperación en la práctica. Es posible que estos proyectos requieran mecanismos de financiación plurinacionales específicos para mantener las actividades con posterioridad al proyecto y lograr así la conservación efectiva.
- También es posible diseñar proyectos transfronterizos como parte de iniciativas regionales, tales como la Cooperación Forestal de la Cuenca del Congo, la Iniciativa Corazón de Borneo, el Tratado de Cooperación Amazónica y otros, para fomentar la conservación de la biodiversidad en los bosques de producción. No obstante, es preciso evitar los acuerdos de ejecución excesivamente complejos.
- La participación de la gente del lugar es importante en todos los proyectos de campo, pero es especialmente necesaria en los proyectos transfronterizos ya que éstos se realizan en áreas forestales

remotas que suelen albergar grupos marginados, minorías étnicas y poblaciones que se encuentran entre las más pobres y con mayor dependencia del bosque de todo el mundo.

Investigación

- Es posible diseñar las bases de datos, la investigación y los estudios del proyecto tomando en consideración la necesidad de formular estrategias de conservación y políticas forestales.
- Resulta de particular utilidad la participación de instituciones educativas y de investigación en los elementos científicos de la formulación y ejecución del proyecto, con miras a la validación y difusión de los resultados y experiencias adquiridas.

Ejecución y sustentabilidad del proyecto

- Suele ser más efectivo recibir bajos niveles de apoyo a lo largo de plazos más largos, que una gran cantidad de recursos financieros en un plazo más breve. El ciclo entero de preparación, negociación, ejecución y evaluación del proyecto contribuye al progreso en materia de conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible de la zona del proyecto.
- Muchos de los planes de manejo de áreas protegidas requieren una revisión que adopte un enfoque basado en la acción, incluso disposiciones efectivas de cooperación con los actores locales (institucionales y rurales) para facilitar la cogestión y garantizar el desarrollo económico y social.
- La ubicación de la oficina del proyecto en las cercanías del sitio remoto de conservación facilita el trabajo y la supervisión efectiva, pero es preciso contar con suficientes instalaciones de computación para ahorrarle tiempo al personal y permitirle realizar las actividades en el terreno.
- El seguimiento y los informes periódicos contribuyen a la fluida ejecución de los proyectos de biodiversidad.
- Es preciso obtener fondos adecuados para proseguir con la recopilación de datos y controlar los cambios en los bosques de conservación después de la conclusión del proyecto. Suele ser necesario solicitar recursos financieros adicionales a los donantes.
- Puede obtenerse el compromiso de los departamentos nacionales de obras públicas con respecto al mantenimiento de la infraestructura principal (caminos/puentes) en el área del proyecto a fin de beneficiar a las comunidades adyacentes.
- Es crucial mantener la transparencia y la comunicación efectiva entre los socios del proyecto a fin de facilitar su fluida ejecución y reducir las fricciones innecesarias. La claridad sobre las funciones y responsabilidades es fundamental para el éxito de las alianzas en las áreas de conservación. Suele ser necesario contar con reglas claras sobre la rendición de cuentas de cada socio.
- Los comités de resolución de controversias pueden resultar de utilidad para resolver conflictos posibles. Es preciso contar con la posibilidad de organizar asambleas extraordinarias para hacer frente a posibles problemas emergentes.
- Una ONG miembro puede ser un socios útil para dar fe del proceso y ofrecer una perspectiva internacional así como conocimientos técnicos especializados.
- Los proyectos de conservación de la biodiversidad requieren estrategias viables para la finalización del proyecto, a fin de mantener la continuidad de sus actividades. Dichas estrategias pueden incluir la movilización de recursos financieros de fuentes nuevas y el aumento de la cooperación con ONG locales e internacionales.

FUENTES

Esta reseña temática se basa en los informes de las evaluaciones ex-post de los siguientes proyectos:

PD 128/91 Rev.2 (F)	MANEJO, CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE MANGLARES EN PANAMÁ
PD 026/92 Rev.2 (F,I)	DESARROLLO DE MÉTODOS Y ESTRATEGIAS PARA LA ORDENACIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES TROPICALES HÚMEDOS DE CAMERÚN
PD 026/93 Rev.1 (F)	DESARROLLO DE LA RESERVA NATURAL BENTUANG KARIMUN COMO PARQUE NACIONAL (FASE I)
PD 014/00 Rev.5 (F)	PLAN INTEGRAL DE CONSOLIDACIÓN DEL CORREDOR BIOLÓGICO SERRANÍA DEL BAGRE, PROVINCIA DE DARIÉN
PD 017/00 Rev.3 (F)	CONSERVACIÓN Y DESARROLLO EN EL ÁMBITO DEL COMPLEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS DE TAMBOPATA (PERÚ) - MADIDI (BOLIVIA)
PD 289/04 Rev.1 (F)	ORDENACIÓN DEL COMPLEJO DE BOSQUES PROTEGIDOS DEL TRIÁNGULO DE ESMERALDA PARA FOMENTAR LA COOPERACIÓN CON MIRAS A LA CONSERVACIÓN TRANSFRONTERIZA DE LA BIODIVERSIDAD ENTRE TAILANDIA, CAMBOYA Y LAOS (FASE II)