

La conservación transfronteriza surge como un mecanismo esencial en los bosques tropicales

Mensaje de los participantes de la Conferencia sobre Conservación de la Biodiversidad en Bosques Tropicales Transfronterizos, convocada en Quito, Ecuador

24 de julio de 2010

Introducción

Los ecosistemas no reconocen fronteras políticas. Con la propagación de problemas mundiales potencialmente devastadores, como el cambio climático, la escasez de agua y la pérdida de biodiversidad, la cooperación transfronteriza en la gestión de paisajes y ecosistemas se torna crucial.

En ningún otro lugar tal cooperación reviste mayor importancia que en los ecosistemas forestales del trópico, ya que contienen, entre otras cosas, una gran proporción del carbono almacenado en los ecosistemas terrestres y aproximadamente el 80% de las especies terrestres del mundo, además de proporcionar servicios ecosistémicos esenciales.

Cada vez más, las naciones de América Latina, África y Asia trabajan en conjunto para establecer nuevas áreas de conservación transfronteriza (ACT). Hoy existen docenas de ejemplos de iniciativas de conservación transfronteriza en bosques tropicales que cubren más de 50 millones de hectáreas.

La iniciativa de conservación transfronteriza de la Cordillera del Cóndor entre Ecuador y Perú, por ejemplo, ha ayudado a mejorar las relaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas locales y ha potenciado a estos últimos para robustecer su identidad cultural, renovar sus lazos familiares a través de la frontera y buscar nuevas oportunidades para su sustento. La iniciativa ha mejorado también en gran medida el manejo de los importantes ecosistemas de la zona.

La conservación transfronteriza puede actuar de catalizador de nuevos enfoques de gobernanza en áreas fronterizas, corrigiendo los desequilibrios de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales y los actores locales. Puede asimismo aumentar la cooperación pacífica para combatir problemas de alcance mundial y regional, tales como el cambio climático, la degradación de tierras y la pérdida de biodiversidad.

En suma, las ACT en bosques tropicales pueden ayudar a:

- garantizar el suministro de agua potable y otros servicios ecosistémicos vitales;
- reunir a las comunidades afines separadas por fronteras políticas;
- fortalecer la capacidad de los actores interesados, en particular, pueblos indígenas y comunidades locales;
- controlar el comercio ilegal de productos forestales, inclusive el contrabando de fauna silvestre y madera;
- resolver disputas políticas y culturales en zonas fronterizas;
- ofrecer oportunidades para el aprendizaje e intercambio de información a través de las fronteras y reconocer los esfuerzos de muchos pueblos indígenas y comunidades locales;
- resolver conflictos entre distintos sectores económicos;
- reducir la pobreza y aumentar el bienestar humano, especialmente en zonas marginadas situadas lejos de los mercados y centros de desarrollo económico;
- mitigar los desastres naturales y reducir los riesgos que representan para las sociedades los fenómenos ambientales extremos;
- crear sinergias entre las administraciones a través de las fronteras;
- mantener bancos genéticos de especies y proporcionar servicios vitales de salud a las comunidades sustentando los hábitats de plantas medicinales.

Los participantes de la Conferencia Internacional sobre Conservación de la Biodiversidad en Bosques Tropicales Transfronterizos, celebrada en Quito del 21 al 24 de julio de 2010, evaluaron algunas de las iniciativas de ACTs más importantes de América Latina, África y Asia y analizaron los elementos esenciales para asegurar su éxito. Sobre esa base, produjeron una serie de lecciones clave y recomendaciones, que se presentan a continuación.

Lecciones clave

Gobernanza

No hay un único enfoque para la gobernanza de las ACT, pero en la distribución del poder entre los diferentes niveles de autoridad se debería hacer hincapié en la creación de sinergias, cooperación, consensos y la necesidad de potenciar a los actores de la sociedad civil y las bases. Las ACT han catalizado métodos innovadores para la gobernanza de los recursos naturales, tales como el surgimiento de gobiernos indígenas locales.

Existen cinco pilares de gobernanza en las ACT:

1. *La voluntad política* – de los gobiernos nacionales y subnacionales.
2. *Una visión política* – para tratar los problemas transfronterizos de interés común mediante la coordinación de políticas, instituciones y patrones de gestión.
3. *Estructuras conjuntas y sinergias* – con mandatos claros a nivel nacional, coordinación interinstitucional y mecanismos de participación de actores que incluyan pueblos indígenas, comunidades locales y autoridades municipales.
4. *Capacidades consolidadas de instituciones gubernamentales y grupos de actores interesados* – a nivel nacional, subnacional y local.
5. *Una mezcla de mecanismos financieros* – financiación a partir de presupuestos nacionales, donantes privados, bilaterales y multilaterales, y el sector privado, cuando sea factible.

A través de la armonización y alineamiento de capacidades de aplicación de leyes entre los países participantes en iniciativas de ACTs, es posible mejorar la eficacia de estas áreas para combatir las actividades ilegales transfronterizas, tales como la caza furtiva y el contrabando de fauna silvestre. La firme integración de comunidades a través de las fronteras ha demostrado ser otro catalizador de la observancia efectiva de la ley.

Participación local

Con iniciativas de ACTs correctamente implementadas se puede lograr que las poblaciones establecidas en las mismas ACT o zonas vecinas, en particular pueblos indígenas y comunidades locales, participen más activamente en el uso y manejo sostenible de los recursos naturales. Estas poblaciones pueden ayudar a reducir las tensiones entre el Estado y los actores locales.

Los actores locales deben beneficiarse con el desarrollo y manejo de las ACT. Los beneficios pueden ser económicos, como el pago por servicios ambientales; sociales, como la reconexión de comunidades previamente separadas a ambos lados de la frontera; y ambientales, como la conservación de recursos de biodiversidad importantes desde el punto de vista económico o cultural. En todos los casos, es esencial la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación transfronteriza.

Ya se ha alcanzado un avance considerable en el uso de herramientas sociales y tecnológicas apropiadas para el manejo de las ACT. Entre las herramientas sociales se incluyen procesos participativos para medir el rendimiento de las ACT; diálogos entre los actores interesados (p.ej. el Estado, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades) a nivel de corredores de conservación o ACTs; capacitación adecuada a las necesidades de los actores locales; acuerdo entre los actores relacionados con las ACT; y agendas de desarrollo compatibilizadas a ambos lados de una frontera política.

Planificación del paisaje

En general, las ACT no deberían circunscribirse a pequeñas áreas sino que deberían extenderse a través de amplios paisajes transfronterizos y corredores de biodiversidad. En estos casos, se aplica el principio de “cuanto más grande mejor” porque las zonas más extensas pueden asegurar los procesos

naturales y la resistencia de los ecosistemas, lo que a su vez garantiza la permanencia del carbono forestal y la prestación de servicios ecosistémicos.

Las ACT pueden catalizar enfoques de planificación a nivel de paisaje, y pueden también ser catalizadas a través de dichos enfoques. De este modo, se puede mejorar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo económico y la cohesión social. Tales procesos de planificación deberían ser inclusivos y participativos.

Marco institucional

En muchas zonas fronterizas no sólo el paisaje físico es complejo sino que también hay una complejidad de responsabilidades institucionales, tanto entre los países como dentro de sus propias fronteras. El desafío es crear instancias institucionales que permitan la cooperación y generen sinergias a través de las fronteras administrativas externas e internas. Existen numerosos ejemplos en todas las regiones de las Naciones Unidas que demuestran que tales mecanismos institucionales benefician a todas las partes interesadas.

Financiación

Los fondos públicos no son suficientes para respaldar totalmente los programas de las ACT y, por lo tanto, se necesitan otros mecanismos y fuentes de financiación. Los mecanismos de pago por servicios de los ecosistemas forestales y otras iniciativas de conservación constituyen una gran oportunidad para promover la gestión de ACTs.

En las iniciativas de ACTs se pueden utilizar planes financieros basados en evaluaciones realistas de las necesidades existentes a fin de identificar las brechas de financiación y mecanismos financieros adicionales posibles. Tales planes se pueden utilizar como planes de negocios para aprovechar las diversas fuentes de financiación.

A través de la financiación de proyectos de ACTs, se pueden crear y establecer mecanismos financieros que contribuyan a asegurar un nivel sostenible de fondos después de la finalización de los proyectos.

El cambio climático

El cambio climático representa una amenaza para la resistencia de los ecosistemas, pero la creciente voluntad política para abordar este problema constituye una oportunidad para las ACT. Estas áreas tienen gran potencial para la adaptación al cambio climático y su mitigación utilizando enfoques ecosistémicos, especialmente a través de la reducción de la deforestación y la degradación forestal.

Las ACT pueden ayudar a garantizar la permanencia del carbono forestal. Por ejemplo, sus superficies potencialmente extensas ayudan a asegurar que los ecosistemas tengan suficiente resistencia para evitar los puntos de inflexión (por ejemplo, la muerte regresiva en la selva tropical amazónica). Un firme sentido de pertenencia en relación con las ACT a nivel local, especialmente a través de enfoques innovadores de gobernanza, contribuye a garantizar la estabilidad social.

El aumento de la conectividad es una medida importante en la adaptación general al cambio climático. La conectividad aumenta la resistencia del ecosistema y ayuda a mantener los servicios ecosistémicos esenciales para las comunidades de los países colindantes.

Seguimiento e investigación

El seguimiento y control es fundamental para la gestión eficaz de las ACT. Gracias, en parte, a la amplia disponibilidad de nuevas tecnologías de control, se está avanzando en esta materia a nivel mundial, regional, nacional y local.

Las ACT pueden ayudar a generar conocimientos mejorando el flujo de datos a través de las fronteras y alentando la creación de sinergias en los ámbitos de la investigación, elaboración de modelos, seguimiento y evaluación. A su vez, estos procesos permiten ampliar la base de conocimientos para mejorar la adopción de decisiones, políticas y estructuras de gobernanza.

La investigación puede ayudar en el establecimiento de métodos científicos apropiados en el plano biológico y social para seleccionar, priorizar y financiar ACTs.

Recomendaciones

Todos los actores interesados deberían:

- apoyar el proyecto de decisión sobre áreas protegidas transfronterizas incluido en la recomendación XIV/2 del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTTA, por sus siglas en inglés), que se presentará durante la 10ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, a celebrarse en Nagoya, Japón, en octubre de 2010. El proyecto de decisión:

“Insta a las Partes a explorar activamente las posibles zonas adecuadas para la cooperación transfronteriza en áreas protegidas y, utilizando medios eficaces, crear un entorno propicio para la cooperación transfronteriza en lo que se refiere a prácticas de planificación y gestión, conectividad y desarrollo más allá de las fronteras nacionales”.
- promover activamente sinergias entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, en el plano nacional e internacional.
- cuando corresponda, invitar a las fuerzas armadas a participar en diálogos sobre el desarrollo y la gestión de ACTs con miras a alentarlas a defender los valores ecológicos y culturales de estas áreas y respetar la función que cumplen las zonas militares en la conectividad del paisaje.
- demostrar el valor de la conservación de la biodiversidad en las ACT para lograr los objetivos de desarrollo (p.ej. reducción de la pobreza y creación de empleos) y la adaptación al cambio climático y su mitigación a fin de exponer argumentos económicos que justifiquen la financiación de una diversidad de fuentes.
- robustecer mecanismos intersectoriales y participativos de planificación y gestión para los bosques tropicales transfronterizos y la articulación, armonización y ejecución de las políticas públicas orientadas a tal fin.
- aumentar la capacidad de las ACT para adaptarse al cambio climático mejorando su gestión; el intercambio de datos; la transferencia de tecnologías; y la restauración de los sistemas naturales.
- trabajar con el objetivo de persuadir a los responsables de formular políticas y los actores interesados del importante rol que pueden cumplir las ACT en la conservación de la biodiversidad, la cooperación transfronteriza, el desarrollo sostenible y muchos otros aspectos.
- alentar la creación de promotores de ACTs con el fin de asegurar el reconocimiento mundial del valor de estas áreas y su función como modelos para la aplicación del Programa de Trabajo del CDB sobre Áreas Protegidas y como instrumentos para fortalecer las redes técnicas regionales de áreas protegidas.
- fomentar la concientización y educación ambiental de todos los actores interesados, en particular a nivel local, para ayudarlos a entender más cabalmente las políticas gubernamentales relacionadas con el manejo de bosques y ecosistemas.
- trabajar en pro de los enfoques de “certificación de origen” para los productos y servicios forestales producidos en las ACT como una forma de agregar valor a tales productos y reforzar la producción legal en las ACT, según corresponda.
- promover mecanismos financieros para los enfoques ecosistémicos de adaptación al cambio climático y su mitigación, así como para la adaptación de los ecosistemas al cambio climático.

Los gobiernos deberían:

- establecer ACTs, especialmente alrededor de cuencas hidrográficas y cuencas de ríos compartidas, cuando corresponda.
- reforzar la capacidad institucional para realizar esfuerzos de cooperación relacionados con ACTs entre los gobiernos.
- apoyar la investigación para adquirir una buena base de conocimientos científicos y evaluar los valores tangibles de la biodiversidad, en particular, en las ACT.
- aprovechar la financiación disponible en la reposición del FMAM-5 en las carteras de proyectos sobre biodiversidad y cambio climático para el establecimiento de ACTs.

- priorizar los fondos para la adaptación al cambio climático y su mitigación en torno a las ACT, inclusive a través de enfoques ecosistémicos.
- alentar la participación del sector privado en las iniciativas de ACTs a través de programas de compensación de carbono y REDD+.
- reconocer que las comunidades pueden promover los objetivos de las ACT si se valoran sus conocimientos y capacidades y se les brinda la oportunidad de participar.
- promover la cooperación regional, en particular la cooperación sur-sur, mediante el intercambio de experiencias relativas a ACTs y su difusión a nivel político y técnico.
- alentar la cooperación con organizaciones internacionales pertinentes a fin de promover la transparencia en la asignación y administración de fondos internacionales para las ACT.
- asegurar que se active efectivamente el rol de los ecosistemas y especialmente las ACT en el proceso de adaptación al cambio climático y su mitigación dentro del régimen mundial post-2012 sobre el cambio climático.
- asegurar que se promueva la conservación transfronteriza en todos los programas de trabajo del CDB.
- crear estructuras institucionales propicias para resolver los conflictos y problemas relacionados con las ACT.

La OIMT, el CDB y otras organizaciones y donantes internacionales deberían:

- apoyar, cuando corresponda, el establecimiento y gestión eficaz de ACTs facilitando respaldo financiero, técnico y normativo.
- establecer niveles mínimos de transparencia y alentar su uso en proyectos de ACTs.
- organizar una reunión de seguimiento en uno de los países de la Cuenca del Congo en 2012 a fin de permitir un mayor intercambio de experiencias y asegurar una mayor promoción de las ACT.

Las instituciones académicas, foros especializados y grupos de expertos deberían:

- promover el desarrollo de bancos de conocimientos, misiones especiales de investigación y un vocabulario comprensible en relación con las ACT.

Información sobre la conferencia:

La Conferencia Internacional sobre Conservación de la Biodiversidad en Bosques Tropicales Transfronterizos tuvo lugar en Quito, del 21 al 24 de julio de 2010, con el distinguido patrocinio del Gobierno del Ecuador. El encuentro fue organizado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la UICN, la Fundación Natura y Conservación Internacional – Ecuador.

La ceremonia de apertura fue presidida por S.E. Sra. Marcela Aguiñaga Vallejo, Ministra del Ambiente del Ecuador, en presencia de Emmanuel Ze Meka, Director Ejecutivo de la OIMT. La conferencia, que comprendió sesiones plenarias y grupos de trabajo, contó con la presencia de alrededor de cien participantes, entre los que se incluyeron expertos de América Latina, África y Asia y el Pacífico, así como representantes del sector público, la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación.

Al concluir la conferencia, los delegados de los países africanos invitaron gentilmente a la OIMT y demás co-organizadores a convocar una reunión de seguimiento en uno de los países de la Cuenca del Congo en el año 2012.