



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/3/7
22 de septiembre de 1996

ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Tercera reunión
Buenos Aires, Argentina
4 - 15 de noviembre de 1996
Tema 6.3 del programa provisional

CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SUGERENCIAS A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS SOBRE CÓMO LOGRAR QUE SUS ACTIVIDADES RESPALDEN MÁS ADECUADAMENTE LOS OBJETIVOS DEL CONVENIO

Estudio Preliminar

Nota de la Secretaría Ejecutiva

1. MANDATO Y ALCANCE

1. En el párrafo 9 de la decisión II/6, la Conferencia de las Partes solicitó a la Secretaría que, entre otras cosas, “estudiara las características específicas de las actividades de la diversidad biológica a fin de que la Conferencia de las Partes pudiera formular sugerencias a las instituciones de financiamiento para que las actividades que ellas realizan en la esfera de la diversidad biológica respalden más adecuadamente los objetivos del Convenio”.

2. En el informe, “Disponibilidad de recursos financieros adicionales ” (UNEP/CBD/COP/3/7), se hace notar que, en lo que respecta a proyectos en el ámbito de la diversidad biológica, la Asistencia Oficial para el Desarrollo ha ido disminuyendo desde 1993. El informe hace notar que una de las razones

/...

de la reducción puede ser la dificultad para diseñar e implementar proyectos de gestión de la diversidad biológica que tengan éxito. Se observa igualmente que si no se cuenta con recursos nuevos y adicionales, las Partes tal vez desearán buscar maneras de lograr que los fondos existentes respalden de manera más efectiva los objetivos del Convenio.

3. En esta nota se sigue el siguiente plan: en la sección 2 se estudian algunas de las cuestiones pertinentes para el financiamiento de proyectos en materia de diversidad biológica. En la sección 3 se identifican las características específicas de la diversidad biológica que la diferencian de otros proyectos de carácter más convencional financiados por donantes. En la sección 4 las características específicas se traducen en un conjunto de principios que pueden servir de directrices para el diseño de proyectos en el ámbito de la diversidad biológica. La sección 5 contiene diversas recomendaciones a la COP.

2. ANTECEDENTES

4. La inversión en programas de gestión de la diversidad biológica, ya se orienten a la conservación, a la utilización sostenible, o a la distribución equitativa de beneficios, debe considerar varias características especiales que la diferencian de otros bienes de los países. Los servicios que proporcionan los recursos de diversidad biológica pueden ser considerados como bienes nacionales, y muchos de los beneficios que aportan caen en la categoría de bienes públicos. Dentro del contexto del enfoque ecosistémico para la gestión de la diversidad biológica, las funciones ecológicas y la resiliencia ecológica que proporciona la diversidad biológica son ejemplos de tales bienes públicos.

5. Los proyectos de infraestructura convencionales, que reciben la mayor parte de la asistencia extranjera, son menos complejos que los proyectos de gestión sostenible en el campo de la diversidad biológica. Los beneficios en materia de bienes públicos que brindan los proyectos de infraestructura se conocen con más certeza, se calculan más fácilmente, pueden ser suministrados de manera mucho más predecible, y son menos críticos para el funcionamiento de un país. Un proyecto de infraestructura puede proporcionarle a un país, entre otras cosas, mejores transportes, mejores comunicaciones o servicios públicos, en tanto que la diversidad biológica proporciona un apoyo biológico subyacente a la sociedad mediante sus funciones ecológicas, tales como los ciclos hidrológicos, la transmisión de flujos de energía a diferentes niveles tróficos, contenido y calidad de suelos y minerales y mucho más.

6. Que los beneficios de estas funciones ecológicas se mantengan depende de las decisiones adoptadas por numerosos individuos y organizaciones que se encuentran a lo largo de una amplia gama de escalas temporales y espaciales. De este modo, los proyectos en relación con la diversidad biológica pueden abarcar una amplia gama de actividades con respecto a las cuales es difícil recomendar acciones prioritarias. La gestión de los recursos naturales y biológicos por parte de comunidades locales, por ejemplo, potencialmente es tan importante como puede serlo el desarrollo de estrategias nacionales en materia de diversidad biológica o la aplicación de los derechos de propiedad intelectual en el campo de los recursos genéticos.

7. La experiencia reciente demuestra que es difícil diseñar y poner en práctica proyectos de gestión que involucren la diversidad biológica. Los proyectos en el campo de la diversidad

biológica suponen cambiar la manera como los seres humanos interactúan con su entorno y sus métodos de utilización de los recursos naturales. A menudo esto requiere un cambio de los patrones de conducta y de las tradiciones que han surgido a lo largo de extensos periodos de tiempo, y que, por este motivo, han sido consagrados por el derecho o por las costumbres sociales y que son respaldados por importantes grupos de poder de la sociedad. La modificación de las interacciones del entorno humano es un proceso de largo plazo que impone exigencias estrictas al diseño y la implementación de los proyectos.

3. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

8. En esta sección se presenta una clasificación de los atributos que diferencian a la diversidad biológica de otros bienes públicos a fin de establecer una base para un conjunto de principios destinados a orientar a las instituciones de financiamiento.

9. Estudios recientes y conclusiones de proyectos en terreno, de instituciones donantes y gobiernos receptores sugieren que la diversidad biológica posee las siguientes características especiales que deberían ser consideradas en el diseño de proyectos y programas:

3.1 Sensibilidad al tiempo de la dinámica ecológica

10. Los procesos ecológicos se desarrollan a través de una amplia gama de escalas de tiempo, muchas de las cuales son extremadamente extensas. De este modo, la realización de un proyecto individual en el ámbito de la diversidad biológica puede suponer el manejo de cierta cantidad de procesos ecológicos que se desarrollan a lo largo de diversas escalas de tiempo.

3.2 Heterogeneidad de la estructura y la función de la diversidad biológica

11. La diversidad biológica comprende “ecosistemas que se traslapan, muchas funciones ecológicas interdependientes, millones de especies y un número aún mayor de atributos genéticos”. El aprovisionamiento de las funciones ecológicas depende de que se mantenga la “resiliencia” dentro de los ecosistemas. Esta resiliencia se relaciona con la capacidad que posee un ecosistema para absorber stress (como lo haría un sumidero para residuos o una fuente de bienes y servicios) y poder seguir proporcionando beneficios. Los conocimientos actuales en materia de ecología sugieren que la resiliencia depende de la diversidad de los organismos y de la heterogeneidad de las funciones ecológicas.

3.3 La incertidumbre en relación con el estado presente de la diversidad biológica, y con sus tendencias y valores

12. Las funciones ecológicas de los diferentes componentes de la diversidad biológica son altamente inciertas, sobre todo si se considera el hecho de que probablemente hasta este momento sólo se ha identificado a un 10% de las especies sobre la tierra. No se sabe muy bien de qué

/...

manera responde la diversidad biológica a los cambios que el hombre ha producido en la biosfera, lo que comprende igualmente los efectos de las inversiones de carácter benéfico. Además, como no es posible evaluar con exactitud los valores de la diversidad biológica (UNEP/CBD/SBSTTA/2/13), no se dispone de una base suficiente para desarrollar una estrategia de inversión. Es así que los proyectos de gestión de la diversidad biológica deben ser acometidos dentro de un entorno en el que reina una gran incertidumbre en lo que respecta al retorno o rendimiento potencial y al impacto ecológico que puedan suponer.

3.4 La irreversibilidad de las pérdidas de diversidad biológica

13. Una vez que se ha traspasado cierto umbral específico, aunque generalmente desconocido, la pérdida de diversidad biológica es irreversible. Un suceso umbral puede conducir a un cambio irreversible en la resiliencia del ecosistema, y acarrear consecuencias negativas para la capacidad de trabajo de la Tierra, a una reducción de las posibilidades que se abren a las generaciones futuras y a un aumento de la incertidumbre en cuanto a los efectos ambientales de las actividades económicas.

3.5 Complejidad de las causas y procesos que conducen a la degradación y pérdida de diversidad biológica

14. La degradación de los recursos de la diversidad biológica tiene su origen en fuentes altamente difusas, y supone la intervención de una extensa variedad de decisiones de individuos y organizaciones. Las causas inmediatas de la pérdida de diversidad biológica a menudo se ubican en la sobreexplotación (caza y recolección), la introducción de especies competidoras exóticas y la destrucción de hábitats, o combinaciones de todos estos elementos (véase UNEP/CBD/COP/3/12). Sin embargo, las fuerzas motrices, o las causas subyacentes, de la pérdida de diversidad biológica constituyen un tema de controversia y pueden comprender una amplia gama de factores económicos y demográficos. Por este motivo, resulta difícil lograr que las medidas correctivas o de mitigación y las inversiones apunten directamente y con exactitud a las causas subyacentes que ocasionan la pérdida.

15. Aunque en esta lista no se enumeran de manera exhaustiva las características de la diversidad biológica que la diferencian de los proyectos convencionales, ella p da una idea de la complejidad de las cuestiones que deberían ser tomadas en consideración al diseñar e implementar proyectos en la esfera de la diversidad biológica.

16. La incorporación de estas características especiales en directrices para proyectos de gestión de la diversidad biológica va a ser un proceso difícil que solamente puede ser mejorado mediante experiencia, evaluación, experimentación y compartición de los resultados. En la siguiente sección se propone un conjunto de principios preliminares que la COP tal vez desee incorporar o utilizar como fundaciones para la elaboración de las directrices a sugerir a los organismos de financiamiento para que sus actividades puedan respaldar al Convenio de manera más efectiva.

4. PRINCIPIOS PARA ORIENTAR A LAS INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO

17. La eficacia del apoyo financiero a la diversidad biológica va a depender del grado en el cual las instituciones donantes van a ser capaces de incorporar las características especiales mencionadas antes en sus decisiones de inversión. Los principios que se describen para el diseño de proyectos en la esfera de la diversidad biológica se aplican de la misma manera a todas las instituciones de financiamiento, incluyendo las instituciones bilaterales y multilaterales, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y las ONG.

18. Los artículos 20 y 21 proveen el marco dentro del cual las Partes llevan a cabo sus actividades de asistencia financiera para que las Partes que son países en desarrollo puedan afrontar los costos incrementales convenidos que supone la aplicación de las medidas derivadas de las obligaciones que entraña el Convenio. De manera especial, el párrafo 4 del artículo 21 establece que “Las Partes Contratantes estudiarán la posibilidad de reforzar las instituciones financieras existentes con el fin de facilitar recursos financieros para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica”. El artículo 20 no sólo hace un llamado a las Partes que son países en desarrollo para que faciliten recursos financieros adicionales, sino que identifica ciertos términos clave tendientes a facilitar a las Partes la manera de cumplir efectivamente las obligaciones contraídas en virtud del Convenio, y que para el cumplimiento de esas obligaciones se tendrá en cuenta la necesidad de asegurar, entre otras cosas: (a) que la afluencia de fondos sea suficiente, previsible y oportuna; (b) que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza sean las prioridades primordiales de los países receptores; y (c) que los proyectos tengan plenamente en cuenta las condiciones especiales que son el resultado de la dependencia respecto de la diversidad biológica, su distribución y su ubicación en las Partes que son países en desarrollo, en especial los Estados insulares pequeños. Cada uno de estos términos clave al aplicarse a las características específicas de la diversidad biológica, puede ser traducido a varias directrices específicas. Así estos principios o directrices pueden ser considerados como elementos que contribuyen a clarificar los conceptos que se expresan en el artículo 20.

19. En el cuadro 1 se describen las relaciones de los principios descritos con cada una de las características especiales de la diversidad biológica:

Cuadro 1
Principios sugeridos para el diseño de proyectos basándose en las características especiales de la diversidad biológica

Características	Principios
Sensibilidad al tiempo de la dinámica ecológica	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiencia, previsibilidad, oportunidad • Larga duración del proyecto • Ajustes a la duración de ciclo del proyecto
Heterogeneidad de los bienes de la diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación multi-criterios de los beneficios/objetivos • Integración con otros proyectos y estrategias nacionales o regionales • Envergadura adecuada que permita dirigirse a objetivos múltiples
Incertidumbre en cuanto al estado, las tendencias y valores de la diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación de los altos riesgos para la rentabilidad del proyecto • Larga duración del proyecto • Ajustes a la duración del ciclo del proyecto
Complejidad de las amenazas que pesan sobre la diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Involucración de las partes interesadas en la implementación y diseño del proyecto • Incorporación a los proyectos de los componentes de capacitación y fortalecimiento de capacidades
Irreversibilidad de los acontecimientos umbral debido a la pérdida o degradación de la diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque preventivo • Suficiencia, oportunidad, previsibilidad de los fondos

4.1 Suficiencia, oportunidad y previsibilidad de fondos (artículo 20, párrafo 2):

4.1.1 Mayor duración

20. El período de gestación de los proyectos basados en el funcionamiento de los ciclos biológicos puede ser más largo que para proyectos más convencionales. La característica de sensibilidad al tiempo de los procesos ecológicos y la incertidumbre con respecto a la dinámica de los ecosistemas exige un largo período de gestación para los proyectos emprendidos en el ámbito de la diversidad biológica. Del mismo modo, esta categoría de proyectos implica la necesidad de manejar bienes heterogéneos (especies, funciones, etc.) sometidos a un complejo conjunto de amenazas, por lo que es improbable que el proyecto tenga éxito rápidamente. Para que un proyecto de gestión de la diversidad biológica tenga éxito probablemente se requerirá tiempo para proceder a una gestión susceptible de adaptación.

4.1.2 Ajustes al ciclo del proyecto

21. Los ciclos de los proyectos deberán ser ajustados para desembolsar los fondos por adelantado, en mayor cantidad después de la etapa de transformación de los recursos y durante un período de tiempo más largo. Esta organización de los desembolsos podría permitir modificaciones a medida que se vayan conociendo mejor los efectos del proyecto sobre las interacciones humano-ecológicas. Debido a la incertidumbre que entrañan los procesos de los ecosistemas y a la complejidad del manejo de las interacciones humano-ecológicas, los proyectos deberán tener capacidad desde el punto de vista financiero de poner en práctica las enseñanzas que va a dejar la experiencia.

4.1.3 Una dimensión adecuada

22. Un proyecto sostenible en el campo de la diversidad biológica deberá abocarse a muchos componentes del sistema económico-ecológico. A causa del carácter multi-dimensional de la gestión de la diversidad biológica, es necesario que los proyectos de gran envergadura sean lo suficientemente flexibles como para permitir la incorporación de muchos componentes separados pero interrelacionados. Los pequeños proyectos necesitan ser integrados en proyectos de mayor volumen y en estrategias regionales y nacionales. No es posible prescribir en términos generales un tamaño óptimo para los proyectos, todo lo que puede decirse es que los proyectos necesitan ser multidimensionales y tener la capacidad de enfrentar (individualmente o en conjunto con otras iniciativas) a la amplia variedad de los aspectos humanos y ecológicos que entraña la gestión sostenible de la diversidad biológica.

4.1.4 Evaluación a partir de criterios múltiples

23. La heterogeneidad de los bienes de la diversidad biológica y la complejidad de las amenazas significa que para que los proyectos tengan éxito deberán responder a múltiples objetivos. Para tener éxito en la gestión sostenible de la diversidad biológica dentro de un sector determinado es necesario enfrentar una serie de amenazas que apuntan a una amplia gama de

bienes biológicos. Además, para que un proyecto de gestión de la diversidad biológica tenga éxito es necesario tener éxito en dos niveles o más: éxito de las personas afectadas, y éxito de los bienes biológicos objeto de la gestión. Y el éxito mismo puede comprender muchos atributos, especialmente con respecto a la evaluación de las condiciones humanas o sociales.

4.2 Desarrollo económico y social y erradicación de la pobreza como prioridades primordiales y supremas de las Partes que son países en desarrollo (artículo 20, párrafo 4)

4.2.1 Integración con estrategias nacionales

24. Como la degradación y pérdida de diversidad biológica se debe a cierto número de causas subyacentes, algunas a escala local, otras a escala nacional e internacional, los proyectos en el ámbito de la diversidad biológica necesitan ser integrados con otras iniciativas pertinentes de conservación y utilización sostenible a fin de asegurar una máxima eficacia. A este respecto, las instituciones donantes deberían buscar la manera de incorporar los objetivos de la gestión de la diversidad biológica nacional en sus programas de financiamiento en el campo de la diversidad biológica.

4.2.2 Capacitación y fortalecimiento de capacidades

25. Como la sostenibilidad de los programas de gestión de la diversidad biológica depende en último término de las decisiones de personas que viven en una región determinada y que utilizan los recursos que ésta les suministra, las instituciones donantes deberían recibir asesoramiento para que incorporen un elemento significativo de capacitación y fortalecimiento de capacidades en los proyectos.

4.3 Condiciones especiales que son el resultado de la dependencia respecto de la diversidad biológica, la distribución y la ubicación en las Partes que son países en desarrollo (artículo 20, párrafo 6)

4.3.1 Un enfoque preventivo

26. Debido a la magnitud de la incertidumbre científica y al potencial de pérdida irreversible, las instituciones de financiamiento deberían contemplar la incorporación de un enfoque preventivo a las asignaciones de fondos para los proyectos en la esfera de la diversidad biológica. Un enfoque preventivo permite responder a las amenazas percibidas de manera oportuna y adecuada. Ello exige contar con información abundante acerca de las áreas susceptibles de amenaza y permite establecer prioridades para la acción.

4.3.2 Tolerancia a los riesgos

27. La rentabilidad de los proyectos de gestión de la diversidad biológica acusará altos niveles de incertidumbre a causa del desconocimiento de la dinámica del sistema y la complejidad de las amenazas. Las instituciones donantes no deberían imponer requisitos estrictos para asegurar

retornos de carácter financiero o social de parte de los proyectos emprendidos en el ámbito de la diversidad biológica. Aunque la mayor parte de la asistencia en materia de diversidad biológica se basa en subvenciones o préstamos concesionarios, los organismos donantes necesitan dotarse de algún sistema de medición o de un indicador de éxito. En el caso de los proyectos en el campo de la diversidad biológica, probablemente va a ser difícil obtener indicadores de éxito de corto plazo, que permitan establecer suposiciones acerca del fracaso eventual o de la poca rentabilidad de un proyecto (en el terreno social). Se podría alentar a las instituciones donantes a que asuman mayores riesgos en relación con el rendimiento que han proyectado para su inversión, y que estén dispuestas a esperar largo tiempo para obtener resultados.

4.3.3 Cuestiones en relación con la implementación

28. Puede ocurrir que los proyectos estén correctamente diseñados de modo que cambien las interacciones humano-ecológicas de modo más favorable para la gestión sostenible de los recursos biológicos, pero la ejecución de dichos proyectos presenta una serie de otros problemas. La experiencia reciente de la implementación de proyectos de gestión en la esfera de la diversidad biológica entrega una serie de enseñanzas que están comenzando a emerger. Algunas de las condiciones para que la implementación de los proyectos tenga éxito comprenden una política ambiental que apoye en el nivel nacional, la involucración de todas las partes interesadas en el diseño e implementación del proyecto, y procedimientos de seguimiento y evaluación permanentes (Banco Mundial 1995).

5. RECOMENDACIONES

29. En sus esfuerzos continuos para prestar asistencia a las instituciones financieras de modo que sus acciones respalden más eficazmente al Convenio, la COP tal vez desee:

(a) Recomendar la adopción de una serie de principios en relación con las pautas que se bosquejan en esta nota para ayudar a las instituciones de financiamiento en sus actividades en relación con la diversidad biológica;

(b) Compilar información con respecto a enfoques y proyectos innovadores que incorporan con éxito las características especiales de la diversidad biológica; y

(c) Solicitar a la Secretaría Ejecutiva que desarrolle más ampliamente estas características y principios en colaboración con instituciones financieras y otras organizaciones pertinentes.