

# Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 2002 NÚMERO 228

## Fortalecimiento de la gestión de la biodiversidad basado en la participación

Según el Instituto de Recursos Mundiales, si se mantienen las actuales tasas de deforestación y desmonte de tierras, entre el 5% y el 10% de la biodiversidad de los bosques tropicales desaparecerá en los tres próximos decenios. Son muchas las presiones a que se ve sometida la biodiversidad en los países en desarrollo, pero la base del problema es la competencia entre los distintos usos de los recursos. Las zonas protegidas están dotadas con frecuencia de recursos naturales tan variados como la madera, el petróleo y los minerales. La tierra misma es codiciada por los agricultores o pastores expulsados de las tierras recientemente desbrozadas o que quieren ampliar sus actividades. Las zonas protegidas son también con frecuencia el lugar de residencia de las poblaciones indígenas y de otras personas cuya supervivencia depende de los recursos forestales. La complejidad de los temas que se deben tener en cuenta para compaginar la conservación de la biodiversidad con una serie de intereses enfrentados hace muy difícil la gestión de las zonas protegidas y de sus recursos.

La creciente atención internacional a la biodiversidad en el decenio de 1990 ha situado en primer plano los problemas de gestión asociados con su conservación. Al mismo tiempo, ha disminuido la confianza en la capacidad de las autoridades nacionales encargadas de la conservación —caracterizadas en general por su debilidad política, falta de personal y escasez de fondos— para asumir la responsabilidad exclusiva de la gestión de los recursos, y se ha invitado a las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado a participar en la responsabilidad de la protección y gestión de la biodiversidad.

Desde los primeros años noventa, los proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y ejecutados por el Banco Mundial han recurrido a la planificación basada en la participación, la resolución de conflictos y la aplicación conjunta con las partes interesadas para reforzar los organismos nacionales de conservación y permitirles responder a los desafíos que plantea su misión. En dos recientes informes de evaluación de proyectos del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se ha examinado la experiencia de dos proyectos financiados por el FMAM y ejecutados por el



Banco —Conservación de la biodiversidad en Bolivia y Protección de la biodiversidad en el Ecuador— y su contribución al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Bolivia y el Ecuador tienen abundantes recursos de biodiversidad y factores semejantes que repercuten en su conservación: exploraciones petrolíferas, extracción maderera, minería y expansión agrícola, además de la dependencia de la población rural pobre con respecto a esos recursos. Cuando se estaban planificando los proyectos, el marco jurídico y regulador de ambos países se consideraba inadecuado. Las instituciones gubernamentales eran débiles, con poca o nula presencia en las áreas protegidas. Ambos países habían constituido recientemente su SNAP, habían comenzado a establecer sus organismos de conservación de la biodiversidad y habían empezado a incorporar la participación ciudadana en la formulación de políticas sobre el medio ambiente y la biodiversidad.

Los objetivos de los dos proyectos eran esencialmente los mismos: mejorar la conservación de la biodiversidad y reforzar la capacidad institucional y el marco general normativo y jurídico que sirve de base para la gestión adecuada de los SNAP. Ambos proyectos tenían componentes y actividades como la reforma legal, la capacitación del personal, la sensibilización de la opinión pública y el fortalecimiento de la capacidad, la mejora de la gestión de parques, las inversiones físicas en éstos y los sistemas de información y seguimiento. Sin embargo, los resultados de los proyectos fueron muy diferentes. El proyecto de Bolivia ayudó a reforzar significativamente el SNAP, mientras que las contribuciones del proyecto del Ecuador fueron modestas. La principal diferencia entre uno y otro es la forma y medida en que cada uno de ellos abordó los temas relacionados con la gestión y la participación ciudadana. Estos temas pueden dividirse en cuatro áreas principales: creación de instituciones creíbles, incorporación de las necesidades y prioridades de las partes interesadas, establecimiento de alianzas para la conservación y fortalecimiento de la capacidad de acceso y de gestión de la información.

### Creación de instituciones creíbles

La credibilidad y la capacidad institucional de las autoridades nacionales encargadas de los parques son requisitos fundamentales para ganarse asociados y aliados. En ambos proyectos, el compromiso, la capacidad de visión, la administración eficaz y transparente y la formación y continuidad del personal influyeron directamente en los resultados. En Bolivia, la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB) dio muestras desde el primer momento de firme compromiso con la protección de la biodiversidad. Sus dirigentes rechazaron la intermediación de la Unidad central del proyecto y adoptaron todas las decisiones relativas al mismo, asumiendo la responsabilidad tanto de los logros como de las dificultades. El director de la DNCB tenía una visión clara del SNAP como sistema nacional integrado y representativo de los recursos de biodiversidad de la nación —y esta visión se mantuvo constante mientras duró el proyecto, a pesar del cambio de gestión de la DNCB en 1998. Mantuvo también estrechos vínculos con la administración y

demonstró gran acierto para conseguir apoyo del gobierno, las ONG y los donantes para las iniciativas de la DNCB. Ésta se descentralizó también para hacer posible que los directores de los parques pudieran responder con mayor flexibilidad a las condiciones locales, introdujo programas de capacitación del personal y ofreció salarios competitivos.

El proyecto del Ecuador fue muy diverso. Se caracterizó por la falta de identificación, visión y liderazgo. La distinta concepción de la gestión de los recursos forestales provocó enfrentamientos en el Instituto Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN). Uno de los planteamientos, respaldado en buena parte por la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (DNAPVS), trataba de restringir el uso de los recursos forestales. Por el contrario, el resto del INEFAN prefería, en general, promover su desarrollo. La incompatibilidad de estos planteamientos provocó tensiones dentro del INEFAN y redujo el apoyo interno al proyecto. La toma de decisiones estuvo concentrada en la Unidad central del proyecto, que llegó a considerarse como un enclave dentro del INEFAN. La falta de identificación con el proyecto dentro de la DNAPVS, el aliado institucional más probable del proyecto, se manifestó en una actitud de indiferencia —y hasta de rechazo— hacia los estudios y recomendaciones del proyecto. La centralización de la toma de decisiones, los bajos salarios y los retrasos en los pagos del personal sobre el terreno minaron la moral y provocaron una elevada tasa de rotación.

### Incorporación de las necesidades y prioridades de las partes interesadas

Hasta los últimos años ochenta, la opinión predominante en Bolivia y el Ecuador era que la población y los parques naturales no podían coexistir: las políticas nacionales trataban de evitar por todos los medios que la gente viviera en los parques y en sus alrededores. A comienzos de los años noventa, esta opinión comenzó a cambiar. El proceso de evaluación previa de ambos proyectos estuvo basado en una intensa participación y consiguió apoyo al concepto de "parques con personas". No obstante, durante la fase de ejecución los dos proyectos adoptaron planteamientos muy diferentes en lo relativo a la participación ciudadana.

*Inversión en el fortalecimiento de la capacidad y en los mecanismos de participación ciudadana.* El contexto normativo de Bolivia fue especialmente favorable a la participación de los ciudadanos: en 1994 este país fue el primero de América Latina en adoptar una legislación de gran alcance sobre participación popular. Como era previsible, esta participación incidió en la mayor parte de las actividades del proyecto. En el plano nacional, se impulsaron las consultas y seminarios con la sociedad civil para la formulación de la propuesta de ley de biodiversidad, y sobre los distintos decretos presidenciales y resoluciones ministeriales. En el plano local, el proyecto adoptó los comités de gestión de parques como principal instrumento para incorporar las prioridades de la población local en la gestión de los parques y para obtener apoyo local a la

protección de éstos. Los comités de gestión se reúnen periódicamente para examinar la ejecución de los planes operativos y para supervisar la gestión de los parques. Participan también en la selección de los guardaparques, que generalmente son gente de la zona, y contribuyen a garantizar la transparencia de la administración y la toma de decisiones.

*Consideración de las necesidades de desarrollo de las poblaciones locales.* En las zonas remotas de Bolivia, la administración de parques es la única presencia permanente del gobierno nacional. El comité local de gestión y las autoridades encargadas de los parques se convierten, por lo tanto, en un importante punto de contacto con otros organismos de desarrollo y para servicios públicos como escuelas, centros de salud, caminos y abastecimiento de agua. Los comités funcionan también como foros para la negociación comunitaria en los conflictos sobre el acceso a los recursos de los parques y sus proximidades y la utilización de los mismos. En algunas áreas, los comités han agrupado a las comunidades, las organizaciones locales y los municipios para utilizar conjuntamente los recursos y emprender actividades de desarrollo que no habrían sido posibles de otra manera. La intervención de las partes interesadas en la ejecución de los proyectos fue también un instrumento importante para conseguir apoyo local a las actividades de conservación.

*Normas autóctonas y aplicación comunitaria.* A través de los comités de gestión, algunos administradores de parques de Bolivia han conseguido apoyo y acuerdos locales para un conjunto de normas sobre la utilización de los recursos y la protección de los parques. Alrededor de parques como los de Ulla Ulla y Sajama, donde la población local ha llegado a valorar el potencial económico de la fauna y flora silvestres y del ecoturismo, las comunidades identifican y sancionan a los infractores locales. Los guardaparques pocas veces procesan a los infractores locales de la legislación sobre los parques. Lo que suelen hacer es advertir a los cazadores furtivos y confiscar sus armas. Ello les permite desalentar esas actividades, al mismo tiempo que mantienen buenas relaciones con la población local. Los parques con sólidos comités de gestión, como los de Sajama, Ulla Ulla y Kai Yaa, son los que han observado una mayor reducción de las actividades furtivas, la extracción ilegal de madera y la quema para actividades agrícolas.

*Costos de la falta de inversión en participación.* En el Ecuador, ni el contexto normativo nacional, ni la gestión del INEFAN ni la Unidad central del proyecto mostraron una actitud favorable a la participación. La administración del INEFAN se resistió a autorizar la intervención de las ONG en la formulación de políticas. Cuando finalmente se logró su participación, ésta se limitó en general a algunas zonas protegidas o parques concretos. La mayor parte de las propuestas legales y normativas no se beneficiaron de las aportaciones y deliberaciones de las otras partes interesadas y contribuyeron poco a lograr una mayor comprensión y consenso en torno a la biodiversidad. El proyecto consiguió la participación ciudadana en Machalilla, Sangay, Yasuni y Cayapas-Mataje, formando grupos de apoyo para formular planes de ordenación,

pero únicamente en Machalilla el grupo de apoyo se convirtió en un organismo de consulta permanente.

### **Establecimiento de alianzas para la conservación**

La mayor parte de los efectos duraderos o de los grandes fracasos de uno y otro proyecto están directamente relacionados tanto con el grado de apoyo de las partes interesadas a los productos y procesos de los proyectos, como con su mayor o menor acuerdo en adoptar un conjunto de reglas para la gestión de los recursos naturales en las zonas protegidas.

*Incorporación de las partes interesadas a la formulación de políticas y gestión de los parques.* Mientras duró el proyecto, e incluso después, la DNCB de Bolivia, y, posteriormente, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), su sucesor institucional, demostraron bastante capacidad de resistencia ante las presiones políticas, sociales y financieras. En el caso de la DNCB, una de las razones de esa capacidad es su reputación de institución capaz, bien administrada y transparente. Además, al contar con las ONG, las comunidades locales y los donantes en la formulación de políticas y la ejecución de los proyectos, la DNCB ha podido atender algunas de las necesidades y prioridades de esas partes interesadas, conseguir aliados y comenzar a lograr una visión común sobre el SNAP con las ONG y las comunidades locales. Los cimientos levantados gracias al proyecto han ayudado al SERNAP cuando ha tenido que hacer frente a poderosos intereses externos que amenazan la integridad de los parques. Las comunidades locales han sido también valiosos aliados en las confrontaciones entre el SERNAP e importantes intereses opuestos a sus objetivos.

*Aprovechamiento de los beneficios de la legitimidad y del apoyo de las partes interesadas.* Un objetivo no alcanzado por el proyecto de Bolivia fue la sostenibilidad financiera a largo plazo. Si bien el proyecto no movilizó apoyo de los donantes a través de FONAMA, como se previó durante la evaluación inicial, la buena reputación de la DNCB y el apoyo de los donantes le permitieron atraer fondos suficientes para continuar las operaciones esenciales durante tres años después de que se agotó la primera donación del FMAM, y antes de que comenzara la segunda en 2001. Confiados en las ventajas y logros del SERNAP, los donantes se han mostrado dispuestos a ayudar a la Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESAP, organización privada y sin fines de lucro que, según las previsiones, recaudará US\$30 millones durante los cinco años de actividades complementarias). El proyecto sólo dejó de consultar y cooperar con las partes interesadas en lo que respecta al establecimiento de un sistema de información y seguimiento, y ésta fue la parte menos lograda de las actividades del proyecto.

*La baja participación de las partes interesadas da lugar a una baja identificación y a la falta de apoyo a los resultados de los proyectos.* La escasa participación de la sociedad civil del Ecuador en la formulación de políticas y en la ejecución del proyecto, y la excesiva centralización de la toma de decisiones en la Unidad central del proyecto tuvieron como resultado la falta de identificación y el descontento de las partes interesa-

das. Por ello, el proyecto del Ecuador no sólo no consiguió establecer alianzas entre las comunidades locales, las ONG y otras partes interesadas importantes, sino que generó también oposición a muchas de sus iniciativas. Si bien algunas actividades del proyecto contaron con participación de la población local (sobre todo en la formulación de planes de ordenación de las zonas protegidas), la mayor parte de los elementos identificados durante la evaluación inicial como válidos para hacer frente a las presiones de desarrollo de las zonas protegidas o no se aplicaron o se aplicaron sólo de forma parcial, mediante estudios. Pero incluso éstos se llevaron a cabo sin consultar debidamente a otros ministerios o partes interesadas. La falta de atención al proceso, al fortalecimiento de la capacidad y a la participación mermó las posibilidades de llegar a una visión compartida del SNAP entre las partes interesadas, y convirtió en opositores a los posibles aliados.

*Exclusión del sector privado.* Ninguno de los dos proyectos contó con una gran participación de sector privado en la planificación y ejecución. Además, la mayor parte de las relaciones con el sector privado fueron de enfrentamiento, como era habitual durante los años noventa en los proyectos de conservación de la biodiversidad respaldados por el Banco/FMAM. La exclusión de este instrumento importante dio lugar a la pérdida de oportunidades de aumentar la sostenibilidad de los proyectos y, en algunos casos, retrasó sus actividades y dificultó el logro de sus objetivos.

### Fortalecimiento de la capacidad de acceso y gestión de la información

El seguimiento y la información son decisivos para la conservación de la biodiversidad; ayudan a identificar las amenazas y sus repercusiones, contribuyen a evaluar los efectos de las labores de conservación y permiten una mejor orientación de las actividades. No obstante, la mayor parte de los proyectos del Banco/FMAM no han tenido indicadores claramente definidos y pragmáticos, necesarios para estimular la recuperación sistemática de datos acerca de la biodiversidad del país o sobre el proyecto. Los proyectos de Bolivia y el Ecuador no son la excepción. Si bien ambos incluyeron actividades de información y seguimiento, ninguno de ellos tenía indicadores prácticos claramente definidos que produjeran información útil.

Unos sistemas de seguimiento e información de mejor calidad habrían mejorado los resultados de los proyectos de varias maneras:

- La información oportuna habría indicado qué medidas de conservación estaban dando resultados y habría permitido a la administración del proyecto introducir las correcciones necesarias. En el Ecuador, un buen sistema de seguimiento e información habría revelado la ineficacia de las actividades

del proyecto y contribuido a la introducción de modificaciones para garantizar que los resultados contribuyeran a los objetivos propuestos.

- El seguimiento permitiría también un mejor equilibrio entre la protección de la naturaleza y la atención de las necesidades de la población. Ello ayudaría a restringir la utilización de los recursos en las zonas más críticas, al mismo tiempo que permitiría una utilización más libre de los recursos en otros lugares. En Bolivia, la supervisión oportuna de las nuevas tecnologías de extracción minera y prospección petrolífera ayudaría también a reducir los riesgos de destrucción del medio ambiente y, al mismo tiempo, a hacer frente a las presiones de desarrollo de los parques y reservas.
- Una información adecuada sobre la recuperación de especies habría ayudado a documentar los logros de las autoridades de los parques nacionales, mejorando su imagen y credibilidad en cuanto instituciones capaces y eficaces. Esta información habría sido especialmente útil para las autoridades de los parques cuando se enfrentaran a los poderosos intereses que representaban una amenaza para la biodiversidad. En Bolivia, la información precisa y oportuna sobre los efectos de la prospección petrolífera, extracción de la madera u operaciones mineras ilegales habría permitido al Servicio Nacional de Áreas Protegidas influir rápidamente en la opinión pública. Un buen uso de la información podría haber dado también lugar a la aprobación de una ley sobre la biodiversidad por parte del Congreso boliviano, una de las promesas del proyecto que no se cumplió.

### Enseñanzas

- Una iniciativa de conservación respaldada por el Banco tiene mayores probabilidades de conseguir resultados positivos cuando consigue crear alianzas con las partes interesadas.
- Cuando las autoridades nacionales encargadas de la conservación ayudan a las poblaciones locales a atender necesidades de desarrollo, se contribuye a establecer una colaboración eficaz entre el organismo gubernamental y la población local.
- El fortalecimiento de la capacidad de las autoridades nacionales encargadas de la conservación para ayudar a las comunidades a establecer sus propias normas de acceso y gestión de los recursos puede garantizar la aplicación eficaz de la conservación de la biodiversidad.
- Los organismos de ejecución pueden ayudar a garantizar una gestión eficiente en condiciones sumamente diversas mediante la utilización de sistemas administrativos descentralizados.
- Es necesario un planteamiento más dinámico de creación de asociaciones y alianzas con el sector privado.
- Debe prestarse mayor atención al establecimiento de sistemas útiles de seguimiento e información sobre la biodiversidad.

## OED Précis recientes

- 227 Iluminación de alta eficiencia en México
- 226 La próxima escalada: Una evaluación del Programa Aga Khan de apoyo al sector rural
- 225 Asistencia a la Federación de Rusia durante la transición: Un desafío sin precedentes
- 224 Mejoramiento de la gestión de los programas de donaciones
- 223 Respaldo a la reforma del sector de salud en Europa oriental
- 222 Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades
- 221 Puente sobre aguas revueltas: Estrategia del Banco Mundial
- 220 Los bienes culturales, en las políticas y en la práctica
- 219 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: Selección de instrumentos
- 218 La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza
- 217 La actividad forestal comunitaria en Nepal
- 216 Promoción del desarrollo ecológicamente sostenible
- 215 Enseñanzas recogidas de proyectos de abastecimiento de agua en el sector rural
- 214 Uganda: Políticas, participación, gente
- 213 Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación
- 212 El modelo de educación para niños pobres aplicado en Chile
- 211 Fortalecimiento de los municipios tunecinos para fomentar el desarrollo urbano local
- 210 Conexión con la revolución de la información
- 209 La participación en la asistencia para el desarrollo
- 208 Mejoramiento de la eficacia de la asistencia a la India en términos de desarrollo
- 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania
- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978-1999)



Director General, Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*  
 Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Nils Fostvedt*  
 Jefe, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática: *Alain Barbu*  
 Jefe de Proyecto: *Andres Liebenthal*

► Este *Précis*, preparado por William Hurlbut, se basa en "Project Performance Assessment Report, Ecuador," "Biodiversity Protection Project" (Informe No. 24605) y "Project Performance Assessment Report, Bolivia, Biodiversity Conservation Project" (Informe No. 24604) de Andres Liebenthal, Oficial Principal de Evaluación, Grupo de Evaluaciones Sectoriales y Temáticas, DEO.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO: [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org) o llamando al 1-202/458-4497.

## Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •  
 Editora Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora:  
*Caroline McEuen* • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

**DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD:** OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

*Précis also available in English*  
*Précis aussi disponible en français*

<http://www.worldbank.org/oed>