

# ***RED FORESTAL DE DESARROLLO RURAL***

**CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LAS ASPIRACIONES DE  
DESARROLLO DE LAS POBLACIONES LOCALES:  
NUEVAS PRIORIDADES PARA EL DECENIO DE 1990**

*Michael P Wells*

---

**Documento de la Red 18a**

**Invierno 1994 – Primavera 1995**

Título original de este documento: *Biodiversity Conservation and Local Peoples' Development Aspirations: New Priorities for the 1990s*.

Este documento apareció por primera vez en: '*Biodiversity Conservation: Problems and Policies*' (*Conservación de la biodiversidad: problemas y políticas*), 1994. Editado por C Perrings, K-G Mäler, C Folke, CS Holling y B-O Jansson. Publicado por Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Países Bajos.

**Michael P Wells** es consultor independiente y puede ubicársele en Tunnelveien 3, 3400 Lier, Noruega.

**ISSN 1351-3974**

---

**CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LAS ASPIRACIONES DE  
DESARROLLO DE LAS  
POBLACIONES LOCALES:  
NUEVAS PRIORIDADES PARA EL DECENIO DE 1990**

*Michael P Wells*

---

**RESUMEN**

Este documento examina brevemente el funcionamiento y perspectivas de los proyectos que están tratando de traducir conceptos de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible en actividades eficaces sobre el terreno en países en desarrollo. Ahora firmemente establecido entre las ONG que se ocupan de la conservación, este enfoque ha comenzado a atraer compromisos considerables de financiamiento de las agencias de desarrollo. Es muy probable que durante esta década de 1990 se dediquen fondos adicionales, principalmente por conducto del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF). Pero a pesar del impresionante aumento de interés, hay dos preguntas clave que permanecen sin respuesta: a) ¿Qué se ha aprendido en cuanto a traducir los principios de conservación y desarrollo sostenible en medidas eficaces sobre el terreno? y b) ¿Pueden utilizarse las lecciones de los proyectos prometedores de conservación local y desarrollo sostenible para incrementar la eficacia de los programas de mayor envergadura, que financiarán las agencias de desarrollo internacional?

A pesar de los numerosos proyectos de las ONG en los últimos años, es aún difícil encontrar ejemplos exitosos y convincentes en que las necesidades de desarrollo de las poblaciones locales se hayan armonizado efectivamente con la conservación de la biodiversidad. Hasta ahora, la conservación basada en la comunidad ha generado pocos enfoques que los gobiernos u organismos internacionales de desarrollo hayan podido incorporar en sus propios programas. Varios factores pueden ayudar a explicar estos resultados decepcionantes: a) Suposiciones optimistas y sin comprobar no han sido aún sometidas a prueba, llevando a proyectos con objetivos confusos. No se han diseñado los proyectos como para generar lecciones útiles, careciendo de los aportes necesarios de las universidades e investigadores profesionales; y c) Se han pasado por alto importantes lecciones en el campo del desarrollo rural, especialmente la importancia fundamental de involucrar a la población local, los beneficiarios presuntos, en todas las etapas de los proyectos.

Ahora, se debe dar máxima prioridad a la prueba de métodos para convertir este enfoque en actividades más efectivas sobre el terreno, tal vez mediante un proceso de aprendizaje experimental a largo plazo en conservación y desarrollo sostenible. Esto consistiría de un pequeño número de proyectos en conservación participativa, encargados específicamente, de modo sistemático, de probar y aprender de las experiencias en el campo, incluyendo los retos de aumentar o vincular los proyectos que parecen prometedores a niveles locales. Estos proyectos experimentales deberían reflejar un entendimiento profundo de la experiencia del desarrollo rural, contar con fondos sólidos, centrar la energía en descentralizar la toma de decisiones, tanto estratégica como cotidiana, llevándola a niveles locales desde el instante mismo en que se crean e inician los proyectos; en la medida de lo posible su ejecución debería realizarse entre las ONG y los donantes gubernamentales, debería invitar la evaluación desde un punto de vista externo, y deberían colaborar a fondo con investigadores profesionales aplicados para documentar,

---

analizar y comunicar sus resultados – ya sean exitosos o no. Tal orientación debería también centrar su atención en el aprendizaje y en demostrar el potencial disponible para un cambio sistemático, más bien que resolver los problemas inmediatos y específicos de un lugar. Las organizaciones más probables de promover y financiar tal enfoque son las organizaciones privadas, tal vez en combinación con las agencias de socorro bilaterales europeas más pequeñas.

La fascinación actual de los donantes con la conservación de la biodiversidad y con el desarrollo económico sostenible es poco probable que continúe indefinidamente sin algunas demostraciones tangibles de progreso. Si las instituciones convencionales y de línea central, como el GEF, ofrecen serio apoyo financiero a las actividades de conservación basadas en la comunidad, será esencial encontrar, durante los próximos años, maneras de lograr conclusiones más concretas sobre los diseños y el manejo de los proyectos, la posibilidad de reproducirlos, su sostenibilidad y rentabilidad. A menos que las orientaciones actuales puedan modificarse sobre la base de una mira realista de las restricciones que se van encontrando en el campo, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico sostenible probablemente no pasará de ser un lema publicitario atractivo.

## **INTRODUCCIÓN**

### **Emergencia y creciente popularidad de las nuevas orientaciones**

Armonizar el desarrollo económico con la conservación de la biodiversidad se ha convertido en uno de los más importantes elementos en la búsqueda del desarrollo sostenible. Este problema es especialmente agudo en las áreas rurales remotas de los países en desarrollo donde la biodiversidad está concentrada y donde la pobreza tiende a ser penetrante. Enfrentando una gama de crisis de desarrollo con fondos públicos limitados, la mayoría de los países en desarrollo han invertido poco en la conservación de la biodiversidad. En parte como resultado, se están degradando ecosistemas únicos y frágiles o se convierten al uso agrícola en gran escala. Esta tendencia se ve exacerbada por las políticas que fomentan la conservación de la tierra y la sobreexplotación de los recursos, así como una falta de información respecto del valor económico de la conservación de la biodiversidad.

Planteando el problema en términos económicos, el valor económico de la conservación de la biodiversidad es de poco interés si los individuos que toman las decisiones sobre el uso de la tierra no perciben los beneficios económicos derivados de la conservación (Pearce et al, 1993). En la práctica, las personas situadas en o cerca de ecosistemas biológicamente diversos, generalmente perciben pocos beneficios económicos de la conservación o del uso sostenible de los recursos. En contraste, los costes incurridos como consecuencia de las medidas de conservación tienden a experimentarse más severamente en los niveles locales, especialmente al corto plazo. Los beneficios netos de la conservación son por tanto bajos (y ocasionalmente negativos) para los miembros de las comunidades locales (Wells, 1992).

Las medidas diseñadas para conservar la biodiversidad deben por ende ofrecer incentivos económicos para incrementar los beneficios locales netos de la conservación y el uso sostenible de los recursos (McNeely, 1988). Esto se ha traducido en un nuevo ímpetus para encontrar medios de derivar ingresos de las zonas silvestres y de los recursos biológicos que no llevan a

mayores pérdidas de biodiversidad (Wilson, 1992). Más allá de los principios económicos implicados, se reconoce más y más que no es ni políticamente viable ni éticamente justificable intentar negar al pobre el uso de recursos naturales sin ofrecerle medios alternativos de sustento. Alistar la cooperación y el apoyo de las poblaciones locales ha surgido pues como prioridad máxima de conservación de la biodiversidad en el lugar de origen (McNeely et al, 1990; Wells y Brandon, 1992).

Como resultado de estas preocupaciones, se han puesto en marcha en los países en desarrollo una serie de proyectos pilotos o de demostración con el objeto de vincular la conservación de la biodiversidad con mejoras en el bienestar humano (McNeeley, 1988; Stone, 1991; West y Brechin, 1990). Encabezados por las ONG con actividades en conservación internacional, estos proyectos se han basado en su mayoría sobre estrategias innovadoras del uso de la tierra, abarcando reservas de biosfera, áreas de conservación de uso múltiple, zonas de amortiguamiento sobre áreas limítrofes protegidas, reservas extractivas, forestería social y una variedad de otras orientaciones. En este documento, nos referiremos a éstas como conservación de la biodiversidad y proyectos de desarrollo económico sostenible<sup>1</sup>. Estos enfoques participativos que vinculan la conservación de la biodiversidad con el desarrollo social y económico local, ahora atraen una proporción considerable de los fondos internacionales disponibles para proyectos de conservación de la biodiversidad. De hecho, la expansión ha alcanzado tal magnitud que es raro encontrar una propuesta de proyecto de manejo de bosque o parque que no hable de la participación local en las actividades de conservación, o vincule la conservación con el desarrollo (Wells y Brandon, 1993).

### **Los organismos internacionales están dedicando fondos importantes**

Este mensaje ha llegado ahora más allá de la comunidad de las ONG, para incluir a los organismos internacionales de desarrollo. El United States Agency for International Development, USAID, ha financiado, desde 1980, un creciente número de actividades de las ONG en el campo de la conservación y desarrollo sostenible. El Banco Mundial ha estipulado en una política forestal reciente que "...Urge nuevas orientaciones del manejo de las áreas protegidas que incorporen a la población local en la protección, participación en los beneficios, y planificación... Los programas experimentales que probarán enfoques alternativos en la participación de la población local... también se financiará" (Banco Mundial, 1991, pág.65). Armonizar las necesidades de la población local con la conservación de la biodiversidad es también un objetivo importante del programa de la primera estrategia de biodiversidad del Banco, para la región Pacífico-asiática (Braatz et al, 1992).

A modo de un apoyo más del nuevo énfasis sobre el desarrollo sostenible, se requiere que todos los proyectos de biodiversidad del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF) incluyan la participación de las comunidades locales. El GEF ha emergido hace poco desempeñando un papel

---

<sup>1</sup>Este término es más amplio en su alcance que 'Proyecto que integra la conservación y el desarrollo' (ICDP), que se ha venido utilizando para describir los proyectos que vinculan el desarrollo social y económico con la conservación de la biodiversidad **en áreas protegidas** (Wells y Brandon, 1992). El documento presente considera también proyectos que no están necesariamente ligados a las áreas protegidas.

---

de mucha influencia en función a la conservación, dedicando 300 millones de dólares a más de 50 proyectos de biodiversidad en países en desarrollo durante sus tres años de Fase-Piloto (1991-94) administrados por el Banco Mundial, PNUD y PNUMA (Reed, 1993). Es probable que las naciones más ricas vuelvan a financiar fases futuras del GEF en niveles similares o más altos y – conjuntamente con la Convención sobre Biodiversidad – es probable que el GEF sea la fuente de financiamiento más importante individual para la conservación de la biodiversidad durante el decenio de 1990.

### **Algunas preguntas clave permanecen sin respuesta**

El principio de vincular la conservación de la biodiversidad con el desarrollo económico sostenible ha probado ser enormemente atractivo para las ONG, departamentos gubernamentales y organismos o entidades internacionales involucradas en actividades de conservación y desarrollo. Se han dedicado sumas de dinero comparativamente grandes a una variedad de proyectos en todo el mundo en desarrollo, la mayoría de los cuales están aún en las primeras etapas de ejecución, y hay la probabilidad de mucho más dinero disponible por parte del GEF, de los organismos de ayuda bilateral (especialmente USAID), y posiblemente por conducto de la Convención de Biodiversidad. Pero en el apuro de dedicar vastas sumas de dinero y abordar los problemas urgentes de pérdida de la biodiversidad, algunas preguntas importantes han recibido hasta la fecha muy poca atención:

- ¿Qué se ha aprendido en cuanto a traducir los principios de conservación y desarrollo sostenible en medidas eficaces sobre el terreno?
- ¿Pueden las lecciones de iniciativas prometedoras piloto o de demostración locales utilizarse para incrementar la eficacia de los programas de conservación y desarrollo sostenible a gran escala que serán financiados por organismos de desarrollo internacional durante el decenio de 1990?

## **TRADUCIR PRINCIPIOS A ACTIVIDADES EFICACES**

### **Lo registrado hasta la fecha**

Desde mediados de los años ochenta, las ONG orientadas a la conservación han puesto un creciente empeño, así como recursos financieros en proyectos a nivel de pueblo en países en desarrollo, para demostrar la existencia de vínculos entre la conservación y el desarrollo sostenible. La mayoría de estas empresas han sido descritas como proyectos pilotos o de demostración en reconocimiento de sus enfoques innovadores, fondos limitados y escala modesta. Pero muy pocos de estos proyectos han podido demostrar mejoras significativas en la conservación de la biodiversidad que sean atribuibles a oportunidades económicas locales mejores, o incluso ligadas a tales.

Ejemplos exitosos inequívocos y convincentes en que las necesidades de desarrollo de las poblaciones locales se han armonizado eficazmente con la conservación de la biodiversidad, sigue siendo algo difícil de encontrar. Ahora está claro que la conservación basada en la comunidad representa un serio desafío, que hasta la fecha ha generado pocos éxitos claros (Oldfield, 1988; Sayer, 1991a; Wells y Brnadon, 1992, 1993). Las ONG cuentan con individuos con mucho talento

y dedicación que realizan excelentes trabajos en el área. Pero las iniciativas más prometedoras, todavía no son más que esto – iniciativas prometedoras.

Hay varias razones por las cuales se ha limitado el progreso en demostrar la viabilidad de la conservación basada en la comunidad. Además de la falta de aprecio de lo que la participación local realmente significa en la práctica, la mayoría de los proyectos actuales de las ONG se han puesto en práctica a muy pequeña escala, con muy poco apoyo financiero, y con insuficiente respaldo político. Los proyectos se han visto confrontados, y a menudo frustrados, por restricciones políticas y legales que originan bastante lejos de las esferas de influencia de cada proyecto (Wells y Brandon, 1992). La disponibilidad de recursos humanos y financieros tan limitados para implementar proyectos de conservación basados en la comunidad, se han absorbido invariablemente al abordar cuestiones cotidianas específicas del sitio. Como consecuencia, han habido pocas oportunidades para incorporar las valiosas lecciones en el campo del desarrollo rural, solamente el uso limitado de las últimas técnicas ecológicas y de ciencias sociales, atención mínima de seguimiento y evaluación del progreso, y poco avance hacia el objetivo estratégico de demostrar el potencial para el cambio sistemático en una escala significativa.

### **Perspectivas para la conservación y el desarrollo sostenible en el GEF**

Si o cómo los proyectos relativamente grandes del GEF (que se extienden desde 1 millón de dólares a 30 millones de dólares, con un promedio de 5,6 millones durante la Fase Piloto del GEF) lograrán involucrar eficazmente a la población local en las actividades de conservación de la biodiversidad, es algo que no quedará claro por bastante tiempo. Numerosas evaluaciones internas y externas del Banco Mundial y otros proyectos de organismos de mayor envergadura han señalado la necesidad de una orientación más participativa en las actividades de desarrollo. Pero, es muy difícil encontrar proyectos financiados por el Banco que incorporan eficazmente la participación local, aunque el Banco periódicamente reafirma su dedicación a la participación popular y el personal altamente calificado del Banco han estado al frente de los trabajos analíticos en esta área (Wells y Brandon, 1992). Una razón para esto es que la mayoría de los clientes del Banco – gobiernos de los países en desarrollo – perciben la participación y los conceptos relacionados, tales como la delegación de poderes y la descentralización, como amenaza a su poder político.

Pero, una restricción más crítica es que los proyectos participativos toman largo tiempo en planearse, necesitan de considerables aportes administrativos y la cantidad de dinero que requieren para distribuirlo paulatinamente a lo largo de extensos períodos, es relativamente poco. Esto los hace poco atractivos ante una organización que mide el éxito por el volumen de los nuevos proyectos que produce. Dadas estas restricciones, la participación local eficaz en más de un puñado de proyectos de biodiversidad de la Fase Piloto del GEF es poco probable, y el personal de los grandes organismos buscará ideas y modelos para mejorar este comportamiento en el diseño de sus proyectos futuros.

Pero estas restricciones no presentan la historia completa. Es sorprendente que pocos de los proyectos de biodiversidad del GEF están tratando de copiar, elaborar o simplemente financiar los proyectos de conservación presentes – incluso los proyectos de GEF específicamente diseñados para obtener la participación comunitaria en las actividades de conservación. Esto

sugiere una falta de iniciativas de conservación exitosas – o incluso prometedoras. Implica que la ola de proyectos recientes de conservación inspirados por las ONG, tratando de vincular la conservación de la biodiversidad con el desarrollo sostenible, han generado hasta la fecha pocos modelos que los organismos de desarrollo o gobiernos perciben como potencialmente aplicables en mayor escala con mayor respaldo financiero.

## **EXPLICACIÓN DE LA RELATIVA FALTA DE PROGRESO**

La realidad práctica de la experiencia de los proyectos no ha satisfecho hasta la fecha las esperanzas y expectativas de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico sostenible. Esto yace en contraste con algunos planes y afirmaciones optimistas, y a pesar de los esfuerzos de personas con extraordinario talento y dedicación llevando a cabo los proyectos sobre el terreno. Varios factores pueden ayudar a explicar las experiencias, hasta la fecha generalmente decepcionantes, de los proyectos.

### **Suposiciones optimistas y sin comprobar no han sido aún sometidas a prueba**

- **La conservación de la biodiversidad es generalmente compatible con el desarrollo económico sostenible**

Está lejos de ser claro cuáles son las compensaciones recíprocas y las selecciones que necesitan hacerse al armonizar el desarrollo con la conservación (Brandon y Brandon, 1992). En los círculos conservacionistas se ha puesto de moda tomar por sentado que la justicia social y el desarrollo económico son condiciones previas para la conservación (Soulé, 1991), y que la conservación de la biodiversidad en los trópicos es de hecho compatible con el desarrollo económico sostenible. Pero, simplemente suponer que la gente se sentirá más inclinada a conservar la biodiversidad local si sus estándares de vida mejoran o que hay siempre vías para mejorar los ingresos locales sin reducir la biodiversidad es, a lo más, ingenuo. En la prisa por demostrar algún progreso, muchos programas han comenzado sin ninguna investigación o reflexión adecuada sobre las circunstancias en que la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico sostenible son compatibles, o incluso cómo deben definirse estos términos (Redford y Sanderson, 1992).

Esto es más que un debate económico. Muchos de los proyectos de biodiversidad que han ampliado sus miras para centrar su atención sobre las necesidades económicas locales han perdido de vista sus objetivos de conservación originales y no pueden establecer un vínculo coherente entre sus actividades de conservación y desarrollo. En estas circunstancias es frecuentemente imposible determinar si las iniciativas de desarrollo locales tienen un efecto negativo o positivo sobre la conservación. Es esencial clarificar si los proyectos están tratando de mejorar el bienestar local mediante el desarrollo económico como objetivo principal o, más simplemente, como un medio de intensificar la conservación de la biodiversidad (Brandon y Wells, 1992). Esta distinción, que la mayoría de los proyectos ya establecidos simplemente han ignorado, tiene profundas implicaciones en el diseño e implementación de los proyectos.

- **Una orientación basada en los proyectos puede lograr conservación y desarrollo económico sostenible**



Una orientación basada en los proyectos tiene limitaciones inherentes que generalmente se pasan por alto. Entre los factores que llevan a la pérdida de biodiversidad se encuentra la propiedad pública de áreas extensas de tierras, inigualadas por la capacidad de los organismos gubernamentales para administrar las tierras; incentivos financieros poderosos que fomentan la sobreexplotación de los recursos; así como las leyes, políticas, cambios sociales, y fuerzas económicas sobre las cuales las comunidades pobres en remotas áreas rurales no tienen influencia. La inhabilidad para cambiar los parámetros del entorno en el que operan es una seria debilidad de la mayoría de los proyectos. Incluso bajo las mejores condiciones, los proyectos centrados en áreas de alto valor ecológico y dirigidos a las poblaciones locales, pueden desempeñar sólo un rol modesto en la mitigación de las fuerzas poderosas que causan la degradación ambiental. Cuando estos proyectos tratan también de crear nuevas orientaciones con presupuestos pequeños, organizaciones implementadoras sin experiencia y acceso limitado a tecnología utilizable, y cuando los proyectos están constantemente batallando por el reconocimiento oficial, sus ambiciones deben limitarse realísticamente (Wells y Brandon, 1992). Los proyectos individuales deben por tanto reconocerse con un componente de programas de conservación de base más amplia, que también incluyen una variedad de iniciativas de carácter normativo e institucional.

- **Las ONG trabajando solas pueden poner en práctica proyectos de conservación y de desarrollo económico eficaces**

Las ONG usualmente parecen mejor que los gobiernos en usar enfoques orientados a la población en la conservación ambiental. En la práctica, es común que las ONG activas en conservación, traten de ignorar a los organismos gubernamentales, trabajar en su periferia, o poner como meta sitios que son tan remotos que los organismos tienen poco interés en lo que pase allí. Éste es a veces el único camino para conseguir que algo se haga sin atascarse en disputas burocráticas en cuanto a jurisdicción y autoridad. Por muy buenas razones, las ONG sin duda continuarán siendo las fuerzas impulsoras detrás de los proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible. Pero, confiar exclusivamente en las ONG puede imponer limitaciones importantes en programas de desarrollo y conservación (Wells y Brandon, 1992). Muchas de las fuerzas por las que se aclama a las ONG, pueden ser también flaquezas – 'pequeña escala' puede querer decir 'insignificante', 'políticamente independiente' puede significar 'sin poder' o 'desconectada', e 'innovador' puede ser sólo 'temporal' o 'insostenible' (Annis, 1987).

El hecho de que la gran mayoría de los recursos financieros del mundo para conservación y desarrollo fluyen por canales gubernamentales – y el GEF no es excepción – subraya la importancia de encontrar medios para exhortar a los organismos gubernamentales a que adopten e pongan en práctica estrategias participativas y ecológicas. Los proyectos que por lo general hacen hincapié en la participación local, a menudo no pueden lograr éxito sin los servicios básicos que solamente el gobierno puede ofrecer en un grado necesario – como educación, atención sanitaria e infraestructura. Por tanto, deben hacerse todos los esfuerzos para involucrar constructivamente a los organismos gubernamentales en las actividades de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible. El creciente patrón de interacción entre las ONG orientadas al desarrollo y los organismos gubernamentales es una importante señal de que tal cooperación es viable (Paul e Israel, 1991).

### **Los proyectos han puesto poco énfasis en el aprendizaje**

Clasificar las iniciativas de menor escala y bajo financiamiento como proyectos 'piloto' o 'de demostración' no significa automáticamente que generarán lecciones valiosas. En la práctica ha habido escasez aguda de proyectos de conservación de biodiversidad y desarrollo económico sostenible ejecutados de tal manera que permitiría analizar seriamente sus experiencias y el surgimiento de lecciones. Pocos proyectos en vigor han estudiado sistemáticamente o entendido adecuadamente los sistemas básicos biológicos y socioeconómicos que están tratando de influenciar. Los cambios en la biodiversidad han tendido a medirse solamente en los términos más crudos – si se ha hecho. Incluso las definiciones de trabajo de los proyectos en cuanto a la biodiversidad, con frecuencia parecen ser inconsistentes con la literatura científica. Los variables socioeconómicos clave no se han medido o monitoreado, y ha sido poco el progreso logrado en nuevas áreas críticas como la elaboración de índices para el seguimiento de conceptos cualitativos como la participación local. Los objetivos de los proyectos estipulados en términos idealizados o generales han llevado al diseño de componentes individuales donde las actividades de conservación y desarrollo generalmente parecen sin relación o contradictoria, haciendo imposible la evaluación.

Se necesita la investigación aplicada para apoyar las iniciativas piloto, prácticamente por definición. Los proyectos de conservación y desarrollo económico sostenible representan laboratorios únicos para ensayar los tremendamente necesarios enfoques nuevos en las ciencias sociales y biológicas, así como explorar las tan importantes coincidencias parciales entre estas disciplinas. Pero, generalmente se han excluido las universidades de los proyectos, y los puntos de vista independientes y fundamentos teóricos han sido llamativos por su ausencia. Se necesitan metodologías innovadoras y utilizables en las ciencias sociales y biológicas, con el fin de expandir nuestro entendimiento de lo que está sucediendo en el terreno, especialmente en los proyectos piloto. Nuevos sistemas de métodos rentables y de atajo para recopilar e interpretar tanto la información socioeconómica como ecológica necesita probarse rigurosamente. Por lo tanto, los investigadores profesionales basados en las universidades tienen un papel clave que desempeñar en los proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible.

### **Se han pasado por alto importantes lecciones del desarrollo rural**

Es posible que los proyectos que intentan usar incentivos sociales y económicos para fortalecer la conservación de la biodiversidad, supongan una variedad de actividades para obtener la participación local, intensificando el uso de la tierra e incrementando el empleo, la productividad y los ingresos locales – en otras palabras, desarrollo rural. El desarrollo rural es un campo con inmensa literatura analítica y décadas de experiencia práctica, mucha de ella decepcionante. Pero sorprendentemente pocos proyectos de la nueva generación de conservación y desarrollo sostenible parecen haber aprendido de las lecciones bien documentadas de desarrollo rural, o haber recurrido lo suficiente a las organizaciones e individuos con experiencia en promover cambio a largo plazo en las comunidades rurales (Wells y Brandon, 1992).

A veces el desarrollo rural es tratado, por el Banco Mundial por lo menos, como sinónimo de enormes proyectos de desarrollo rural integrado financiados por organismos de desarrollo internacional desde 1970, muchos de los cuales no lograron brindar beneficios sostenidos y luego se les juzgó como fracasos (Lewis, 1988; Banco Mundial, 1988). Pero los componentes de desarrollo rural de proyectos de conservación y desarrollo sostenible han tendido de ser más pequeños en términos geográficos y económicos que los tan criticados proyectos de los organismos más grandes. Estos proyectos más recientes y más pequeños se parecen más a los

modelos de 'abajo hacia arriba' de desarrollo participativo iniciado y probado por las organizaciones tales como la Fundación Aga Khan, CARE, Fundación Ford y Vecinos Mundiales. El enfoque de abajo hacia arriba incorpora muchas de las lecciones de los proyectos sin éxito de los organismos más grandes, haciendo hincapié en la elaboración lenta de una gestión de menor escala, flexible y adaptiva, aprender haciendo, y – de importancia crítica – involucrando a la población local, los beneficiarios presuntos, en todas las etapas de los proyectos (ver, por ejemplo, Bunch, 1982). Los avances recientes en técnicas de atajo para recopilar información social de las comunidades rurales han facilitado considerablemente la obtención de participación más eficaz en los proyectos (ver, por ejemplo, Chambers, 1991). Pero los proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible, hasta la fecha, han sido lentos en aprovechar estos avances y la mayoría no han obtenido participación local eficaz (Wells y Brandon, 1992, 1993).

No es fácil obtener participación local eficaz en los proyectos. Hay relativamente pocos proyectos de desarrollo rural convincentemente exitosos en los países en desarrollo. Los expertos en conservación están por tanto intentando poner en práctica una orientación que ha presentado un reto para los practicantes con experiencia en desarrollo. Un estudio influyente de proyectos en Asia concluyó que los determinantes del éxito en el desarrollo rural no pueden encontrarse en un variable de programa fácilmente reproducible. En cambio, el éxito del proyecto se basa en "...un alto grado de ajuste entre el diseño de programa, las necesidades de los beneficiarios, y la capacidad de la organización de ayuda" (Korten 1980, pág.497). Lograr este "ajuste" necesita organizaciones "...con una capacidad bien desarrollada de adaptación sensible y de anticipación – organizaciones que sacan partido a los errores, que planifican con la población, y vinculan el desarrollo del conocimiento con la acción." (Korten 1980, pág.498). Estos son todos elementos clave para traducir la conservación y el desarrollo sostenible en programas viables sobre el terreno.

## **LO QUE SE NECESITA HACER**

Ahora debe otorgarse máxima prioridad al examen y prueba de medios para traducir este creciente entusiasmo y dedicación a esta área crítica en medidas eficaces sobre el terreno a escala significativa. Se han hecho evidente dos necesidades esenciales:

- Desarrollar y sistemáticamente probar nuevas orientaciones y metodologías para la conservación y desarrollo económico sostenible acompañado de un nuevo examen de las presunciones y objetivos, y un renovado énfasis en la participación local, organización comunitaria, investigación aplicada y aprendizaje adaptable. Estos esfuerzos debieran recurrir a una gama más amplia de recursos humanos y organizativos, y emplear las últimas técnicas de las ciencias ecológica y sociales.
- Explorar vías de influenciar las inversiones en la conservación de la biodiversidad, de los programas internacionales grandes, especialmente del GEF, apoyando las exploraciones de los donantes en la factibilidad, viabilidad económica y rentabilidad de la conservación y desarrollo económico sostenible bajo una variedad de condiciones, así como expandir la influencia de iniciativas prometedoras de menor escala. En la práctica, esto significa nutrir las iniciativas prometedoras y alentar su expansión cuidadosa, o reproducción, hacia una medida en la que pueden ejercer influencia sobre los programas oficiales.

Para atender estas necesidades, se necesita un proceso de aprendizaje experimental, a largo plazo, en conservación y desarrollo sostenible. Esto consistiría en un pequeño número de proyectos en conservación participativa específicamente encargados de probar y aprender de una variedad de enfoques y experiencias, abarcando los retos de aumentar o enlazar las iniciativas rentables que parecen prometedoras a niveles locales.

Para dar un paso esencial más allá de los programas de conservación basados en la comunidad, estos proyectos deberían reflejar un entendimiento profundo de la experiencia del desarrollo rural participativo, contar con fondos sólidos, centrar la energía en descentralizar la toma de decisiones, tanto estratégica como cotidiana, llevándola a niveles locales desde el instante mismo en que se crean e inician los proyectos; en la medida de lo posible su ejecución debería realizarse entre las ONG y los donantes gubernamentales, debería invitar la evaluación desde un punto de vista externo, y deberían colaborar a fondo con investigadores profesionales aplicados para documentar, analizar y comunicar sus resultados – ya sean exitosos o no. Tal programa debería también mantener su atención en el objetivo estratégico del aprendizaje y en demostrar el potencial disponible para un cambio sistemático, más bien que resolver los problemas inmediatos y específicos de un lugar.

Los organismos de ejecución del GEF parecen estar restringidos por sus ciclos de proyecto inadecuados, para llevar a cabo tal programa. Estos ciclos inhiben la innovación pensada y la experimentación, y necesitan de abundantes sumas de dinero para gastarlas muy rápidamente, presumiendo implícitamente que la capacidad para medidas eficaces ya existe entre los receptores, y que solamente falta dinero. Pero éste es raramente el caso. Las fundaciones privadas y sus donantes de las ONG, son los ejecutores más probables y adecuados, posiblemente en combinación con algunos organismos de ayuda bilateral más pequeños de Europa, que están seriamente dedicados a la conservación del medio ambiente y tienen un enfoque participativo hacia el desarrollo. En la práctica, esto significa los organismos de ayuda y ministerios del medio ambiente daneses, noruegos, suecos y holandeses.

## ELEMENTOS DE UN NUEVO ENFOQUE

El análisis presentado aquí sugiere que los proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible no tienen posibilidad de ser efectivos a menos que contengan los elementos resumidos en los próximos párrafos.

- **Involucrar a la población local** en todos los aspectos de consulta, identificación, diseño, ejecución/implementación y evaluación, incluyendo la gestión estratégica y cotidiana. Recurrir al conocimiento y tecnologías autóctonas. Promover la propiedad local de los proyectos y la dedicación a ellos, y estimular el surgimiento de líderes y organizaciones locales para sustentar las actividades de los proyectos.
- **Definir claramente los objetivos de los proyectos** en términos ecológicos y socioeconómicos. Identificar los varios intereses social, económico, político y científico que necesitan armonizarse (ej. compensación recíproca) para que se realicen.
- Establecer un criterio social, económico y ecológico en **la selección del sitio** para los proyectos (dentro de la prioridad de "situaciones críticas"). Reconocer que se puede lograr

poco sin un fuerte compromiso político local hacia los objetivos de los proyectos y la existencia de **una política y un marco legal adecuados**.

- Mobilizar una amplia serie de **recursos humanos y organizativos**. Emplear y fomentar la colaboración entre las ONG, universidades y organismos gubernamentales. Estar preparado a respaldar el fortalecimiento o reorganización de las ONG para mejorar su eficacia. Invertir fuertemente en la capacitación de gente.
- Llevar a cabo proyectos con un espíritu de **investigación aplicada y aprendizaje adaptable**, trasladándose a menudo entre diseño y prueba sobre el terreno, dando suficiente cabida para el análisis y la comunicación de los resultados. Involucrar a investigadores profesionales. Identificar explícitamente la hipótesis que exploran los proyectos. Reconocer y aprender de los fracasos. Diseminar los descubrimientos sobre una base regular y compartir información entre proyectos.
- Conducir **estudios de base** ecológicos y socioeconómicos extensivos: a) lo suficiente como para entender los sistemas locales, abarcando los vínculos externos y dependencias, y b) como base para el seguimiento de cambios en variables clave durante la ejecución del proyecto.
- Desarrollar técnicas cuantitativas y cualitativas e índices para **el seguimiento y la evaluación** (abarcando evaluaciones participativas), medir los progresos contra los objetivos de los proyectos, guiar la gestión de los proyectos y evaluar el progreso respecto de la **sostenibilidad** una vez que se retira el apoyo externo al proyecto.
- Evaluar el efecto de la biodiversidad de todas las inversiones e intervenciones de los proyectos diseñados a generar **incentivos económicos locales** en favor de la conservación. Asegurar equilibrio suficiente entre los incentivos positivos (inversiones en el desarrollo social y económico) y los incentivos negativos (actividad policíaca y de coacción) para la conservación. Estar atentos a quiénes se benefician, cómo se benefician y cuánto se benefician de las actividades de desarrollo de los proyectos.

## **EXAMEN DE LOS PRINCIPIOS CLAVE**

### **Involucrar a las poblaciones locales en todas las etapas**

Los proyectos de conservación y desarrollo económico sostenible están orientados a las personas y a cambiar el comportamiento humano. Por tanto, no es sorprendente que prácticamente todos estos proyectos comiencen con la intención de atender a las necesidades de las personas haciendo significativo hincapié en la participación local. "Situando primero a las personas" es un lema que los expertos en conservación no han titubeado en tomar de los practicantes; aunque hasta la fecha han tenido poco éxito en aplicarlo. Si bien, relativamente nuevo para los conservacionistas, la importancia de la participación local ha sido reconocida por algún tiempo en el campo del desarrollo. Se ha desrito como "...delegar el poder a las personas para movilizar sus propias capacidades, ser actores sociales más bien que sujetos pasivos, manejar los recursos, tomar decisiones, y controlar las actividades que afectan sus vidas" (Cernea 1985, 10). En la práctica, esto significa involucrar a las poblaciones locales en la identificación de sus prioridades y

necesidades, así como también en el diseño, aplicación y evaluación de los proyectos.

La participación no puede tratarse como un componente aislado de los proyectos de desarrollo o, por extensión lógica, los proyectos de conservación y desarrollo económico sostenible. Tampoco es sólo un llamamiento humanitario de equidad social o abogacía ética. Es un requisito básico para inducir desarrollo (Cernea, 1991a). Siempre que las personas no tienen un interés en un proyecto, o perciben sus intereses como disminuyendo en valor, los proyectos fracasan. La participación debe ser, por ende, como parte fundamental de una construcción, y no, como solamente otro elemento de los proyectos (Dichter, 1992). Muchos de los llamados proyectos de conservación 'participativos' tratan a la gente como beneficiarios pasivos de las actividades del proyecto – por ejemplo, contratándolos como empleados a corto plazo – en lugar de hacerlos tomar parte en la toma real de decisiones en todo el ciclo del proyecto (Wells y Brandon, 1992).

Incorporar a los beneficiarios en la planificación y ejecución de los proyectos necesita inversiones en capacitación, investigación y evaluación de apoyo, así como también un personal habilitado en catalizar la organización social de los beneficiarios de los proyectos (Tilakaratna, 1987; Uphoff, 1991). Participación significa incorporar a las personas no sólo en la toma de decisiones, sino que también en la movilización y manejo de los recursos. Los procedimientos para introducir la participación necesitan definirse de modo de familiarizar a los beneficiarios con los objetivos del proyecto en una primera etapa; obtener sus ideas y sugerencias; estímulo y asistencia para organizar e institucionalizar la participación; y monitorear el progreso y responder a los cambios necesitados en el enfoque. Los ejecutores de los proyectos deben estar preparados para ceder un cierto grado de control en este proceso. Deben constantemente preguntar *quién* participa, en *qué* están participando, y *cómo* llegan a participar (Uphoff, 1991), reconociendo que la participación popular no es meramente una vía para conseguir que la gente esté de acuerdo con lo que los proyectos quieren hacer (Dichter, 1992).

La obtención de una mayor participación local en los proyectos puede ser un quehacer complejo y de tiempo. Pero la literatura de desarrollo ofrece tratamiento extensivo de las cuestiones teóricas, los científicos sociales han desarrollado recientemente técnicas utilizables, y varias organizaciones con experiencia en el desarrollo a nivel popular han preparado manuales de implementación/ejecución para guiar a los practicantes de campo. También está logrando mejor entendimiento el tipo de institución que trabaja bien para promover la participación (Carroll, 1992). Los proyectos de conservación y desarrollo sostenible deben elaborar orientaciones basadas en sus necesidades específicas, abordando preguntas como las siguientes: ¿cómo obtener la participación en contextos culturales y ambientales específicos? ¿qué procedimientos y métodos deberían utilizar los planificadores y el personal directivo? y ¿qué debería hacerse para organizar la participación en las diferentes etapas de diseño e implementación del proyecto de conservación.

Algunas barreras ante la participación local son comunes a cualquier proyecto de desarrollo. Las estructuras rígidas de autoridad en muchas sociedades inhiben la participación amplia en la toma de decisiones, los gobiernos pueden poner un límite a la delegación de poder, especialmente cuando perciben una amenaza a su propia autoridad (Wells y Brandon, 1992). Pero es también importante para los proyectos de conservación y desarrollo sostenible, calcular exactamente hasta qué punto la participación local es constante con los objetivos del proyecto, y ser honestos con la respuesta. Es fácil pasar por alto el hecho que, para lograr la conservación de la biodiversidad, sólo puede delegarse poder a las personas en aspectos de desarrollo, abarcando el manejo de

recursos locales, que no llevan a la sobreexplotación o degradación de especies valiosas o ecosistemas. En la práctica, esto puede ser muy difícil de lograr, exclusivamente mediante el uso de incentivos económicos. Siempre habrá un potencial de conflicto de intereses entre la habilidad de las personas para ganarse la vida y la conservación de las áreas de alto valor ecológico. Los proyectos de conservación y desarrollo sostenible pueden aspirar a mitigar estos conflictos de intereses, promoviendo fuentes alternativas de ingreso y programas educacionales. Pero no puede esperarse que los problemas desaparezcan, y la necesidad de protección de la biodiversidad mediante actividades policíacas y de coacción – incluso si éstas las ejecutan las comunidades mismas – en buena medida no tendrá escape (Brandon y Wells, 1992).

Los proyectos participativos en general requieren fondos relativamente modestos que se desembolsarán gradualmente dentro de períodos comparativamente largos. Puede ser necesario desarrollar mecanismos que acomoden fondos más lentos o un sistema de financiamiento 'intermitente', que permitan cambios a medida que crecen las ONG y a medida que los participantes comprenden mejor hacia dónde llevan los proyectos. En particular, se pueden necesitar mecanismos que 'estacionen' el dinero temporalmente y pausa en la implementación hasta que la capacidad de absorción de la ONG aumente o que los mismos participantes se vuelvan a orientar (Dichter, 1992). Será también necesario financiar investigaciones preliminares de localidades potenciales para los proyectos sin el necesario conocimiento de que un proyecto será apropiado. Estas consideraciones son todas muy difíciles para que las acomoden los organismos grandes de desarrollo.

### **Énfasis en el aprendizaje adaptable**

Los conservacionistas/ecologistas debieran considerar adoptar un enfoque potencialmente fuerte del desarrollo rural – el 'proceso de aprendizaje' (Korten, 1980). Esto se concibió a modo de utilizar metodologías de las ciencias sociales para organizar a las comunidades en su participación en los proyectos de desarrollo rural. Se fundamenta en la realización de que cuando hay que concebir nuevas capacidades, se necesita más bien un proceso que un plan muy amplio. El proceso debe dar cabida en menor escala a un método de tanteo; examen constante del trabajo a nivel de pueblo para identificar problemas, cuestiones y enfoques exitosos; así como ajustes en las estructuras normativas, de procedimientos y organizativas, en respuesta a las experiencias a nivel de campo y articulación de las necesidades cambiantes. El proceso mismo debe moldearse para desarrollar a los individuos y a los sistemas organizativos, necesarios para finalmente poner en práctica los nuevos enfoques u orientaciones a mayor escala (Bagadion y Korten, 1991). Se han aplicado diferentes versiones de este enfoque en una variedad de sectores del desarrollo rural, aunque no específicamente en la conservación ambiental.

El proceso de aprendizaje requiere una cierta humildad de parte de los ejecutores. En la conservación de la biodiversidad y en el desarrollo económico sostenible, así como en el desarrollo rural participativo, los pasos a seguir no han sido probados antes, y nadie sabe exactamente cuáles deberían ser. Hay que aprender los métodos apropiados mediante la acción (Bagadion y Korten, 1991). Un componente clave del proceso de aprendizaje es 'acción-investigación', que consiste en pruebas efectivas en el terreno y experimentos de planificación comunitaria, voluntad de aprender de los errores, y repetidos ajustes al diseño inicial (Cernea, 1991b, pág.1992). El 'producto' la nueva metodología, será un marco conceptual y un juego de procedimientos, normas y enfoques estableciendo interacciones, evaluaciones sobre el terreno

e intercambio de información entre la población local y los expertos externos. Tal creación de metodología es urgentemente necesaria en el desarrollo organizativo a nivel popular, para reunir e intensificar las capacidades individuales para participar en actividades de conservación y desarrollo: "las organizaciones sociales de alto rendimiento no son menos importantes que las variedades de cultivos de alto rendimiento" (Cernea, 1991b, pág.27). El concepto de aprendizaje adaptable para el manejo de recursos naturales ha sido demostrado en los países industrializados (ver Holling, 1978), pero ha recibido menos atención en los países en desarrollo.

### **Hacer eficaces los incentivos económicos**

Ahora hay muchos ejemplos de proyectos tratando de usar incentivos económicos locales para la protección o sostenibilidad del uso de la biodiversidad (por ejemplos, ver Dixon y Sherman, 1990; Kiss, 1990; McNeely, 1988; Poole, 1989; Sayer, 1991b, Stone, 1991; Wells y Brandon, 1992; West y Brechin, 1990). Otros enfoques estrechamente relacionados incluyen reservas extractivas (principalmente limitadas a la Amazonía), y forestería social y manejo forestal conjunto (más común en Asia) aunque ninguno de estos tienen la conservación de la biodiversidad como objetivo principal. Estos enfoques se han discutido ampliamente en la literatura sobre reservas extractivas (para ejemplos y bibliografías, ver Browder (1992) sobre reservas extractivistas; Gregersen et al, (1989) sobre forestería social; y las publicaciones de la Fundación Ford en Nueva Delhi sobre manejo forestal conjunto.

La promoción de actividades de desarrollo que no sólo mejoran los estándares de vida locales, sino que también conservan la biodiversidad es un quehacer muy desafiante y puede crear dilemas difíciles para los directores de proyectos. Por ejemplo, la construcción de un camino vecinal puede intensificar el desarrollo local, mejorando el acceso a los mercados de modo que la población local pueda vender sus productos agrícolas – pero la experiencia demuestra que también puede mejorar el acceso a las zonas silvestres para actividades que pueden amenazar la biodiversidad como la caza, la explotación maderera y asentamientos. El mejoramiento de las herramientas agrícolas o la introducción de animales de tiro o nuevos cultivos podría permitir que los agricultores aumentaran su productividad – pero, también puede liberar mano de obra que lleva a más desmonte de tierras y a una expansión de la frontera agrícola. El desarrollo agrícola puede beneficiar principalmente a los pequeños agricultores – pero el poblador rural que no posee tierras puede representar una mayor amenaza a la biodiversidad. La subvención de escuelas o clínicas/centros de salud puede inspirar la buena voluntad local hacia los proyectos – pero no está claro, de qué manera contribuye esto a la conservación y uso local sostenido de los recursos biológicos (Wells y Brandon, 1992).

En la práctica, los proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible han respaldado actividades en los varios y diferentes sectores, aunque siempre ha faltado una exposición razonada conservacionista clara:

- **El manejo de recursos naturales** en agricultura, agroforestería, forestería, riego y control del agua (para cultivo o vida silvestre), y vida silvestre. La meta aquí usualmente sería intensificar el uso de recursos en las tierras más productivas, reduciendo por ello la presión en las tierras marginales que pueden utilizarse más eficientemente para conservar la biodiversidad. Las reformas de tenencia de la tierra, así como las opciones locales técnicamente probadas para elevar la productividad, son por lo general esenciales (Wells



y Brandon, 1992). Irónicamente, este enfoque significa menor atención en los hábitat valiosos, centrando la atención en cambio en la productividad de la tierra ya convertida a la agricultura, a la extracción de madera o de otro modo degradada desde una perspectiva biológica.

- **La explotación de productos biológicos comerciables**, entre ellos, frutos comestibles, aceites, látex/goma, fibras, medicinas, animales de matorral/piel, caza de trofeos, materiales de construcción, y otros (ver, por ejemplo, de Beer y McDermott, 1989 y Falconer, 1990). La literatura de conservación (a menudo citando a Peters et al, 1989) señala que la sostenibilidad de estas actividades dependía de que sus valores fuesen mayores que los beneficios económicos de la mejor alternativa más próxima que, en el caso de los bosques tropicales, es con frecuencia simple explotación maderera y/o conversión a la agricultura. Pero es difícil determinar los límites de la explotación sostenible de los recursos biológicos en términos ecológicos y difícil de regular sin el acceso local ejecutorio y derechos de propiedad. Sin límites de cosecha sólidos y ejecutorios, puede que las comunidades locales no deriven mejores beneficios económicos de – o perciban algún incentivo para – la conservación o uso sostenible.
- **Los servicios sociales comunitarios**, incluso la infraestructura para escuelas y clínicas/centros de salud, así como la educación sobre el medio ambiente, planificación familiar, programas de sanidad y nutrición, especialmente en áreas fuera del alcance de los programas sociales del gobierno. Se ha ofrecido apoyo de los proyectos para los servicios sociales humanitarios, como respuesta a las necesidades expresadas por las comunidades, a modo de compensación por apartar las áreas protegidas o simplemente como un incentivo por cooperar con los objetivos de conservación de los proyectos (Wells y Brandon, 1992). Pero las condiciones, derechos y obligaciones de tales arreglos son habitualmente mal definidos, y los contratos formales son escasos. Hay cuestiones obvias de equidad (¿cuánta compensación debe ofrecerse por proteger cuánta biodiversidad, por cuánto tiempo? y la coacción (¿qué sanciones pueden aplicarse si las comunidades no protegen la biodiversidad?).
- **El turismo natural** o el ecoturismo tiene un potencial considerable y bien publicitado para elevar las economías locales, ofrecer empleo local a largo plazo y proveer nuevos fondos para la conservación. Pero en la ausencia de reformas políticas necesarias, este potencial financiero ha por lo general permanecido sin realizar y el turismo excesivo continúa seriamente dañando muchas áreas biológicamente diversas y frágiles que podrían potencialmente ofrecer contribuciones de peso a las economías nacionales y locales (ver, por ejemplo, Wells, 1993).
- **La prospección biológica** se ha introducido hasta la fecha solamente en unos pocos sitios en Costa Rica, pero ofrece un potencial considerable para expandir nuestro conocimiento de los recursos biológicos y para proveer oportunidades comerciales sostenibles e incentivos locales positivos para la conservación. También ha atraído enorme atención de los gobiernos de los países en desarrollo, quienes perciben una valiosa oportunidad para generar beneficios económicos tangibles de la conservación de la biodiversidad. La reproducción del acuerdo innovador entre el gobierno de Costa Rica y la corporación farmacéutica Merck (descrita en Janzen, 1992) es una de las cuestiones clave en el ámbito de la conservación.

Es necesaria la evaluación cuidadosa de los costos y beneficios de los proyectos de conservación o actividades de desarrollo, tanto desde la perspectiva económica de quienes se espera que lleven a cabo la actividad, y de una perspectiva general económica basada – en la medida de lo posible – en análisis que internaliza los costos y beneficios ambientales. Los beneficios netos de la actividad potencial deben compararse también a los beneficios netos de otras opciones potenciales de uso de la tierra o recursos naturales, para determinar cuál opción es más útil, así como también cuál es más probable que se adopte (Barbier 1992).

### **Expansión del efecto de los proyectos piloto**

Con muy pocas excepciones, los proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible se han ejecutado en menor escala – por lo menos en comparación con la magnitud del problema que tratan de abordar. Por lo tanto, incluso los proyectos más eficaces han tenido efectos relativamente modestos sobre la conservación de la biodiversidad o desarrollo económico. Si este enfoque ha de contribuir de manera significativa, tendrán que encontrarse vías para causar un efecto mayor. El GEF representa una gran oportunidad para introducir nuevos enfoques en una escala mucho más importante de lo que se ha intentado anteriormente. Pero, ¿cuál es el mejor modo de influenciar el diseño e implementación de los proyectos del GEF y de otros grandes organismos de desarrollo? Los conceptos convencionales de reproducción y aumento se basan en la suposición de que las burocracias del desarrollo pueden reproducir en gran escala el original fundamentado en las iniciativas locales (Paul e Israel, 1991). Pero esto puede resultar en más fracasos verticalistas a gran escala. ¿Hay otras opciones?

En la práctica, pocos esfuerzos de desarrollo prometedores a nivel de pueblo de las ONG, encuentran las capacidades para la acción sostenida a escala importante (Korten, 1980). Con la expansión, el impulso poco usual y el liderazgo individual asociado con los esfuerzos locales se tornan difusos (Bhatnagar y Williams, 1992), las adaptaciones locales y las respuestas rápidas se tornan más difíciles, el acercamiento a las personas y la capacidad para conseguir gente que participe se hace más dificultoso, y la burocratización aumenta. En otras palabras, aumento de riesgos que precisamente amenazan las características y fortalezas por las cuales se valoran las iniciativas encabezadas por las ONG (Paul e Israel, 1991). También los organismos gubernamentales pueden percibir a los programas más grandes de las ONG como invadiendo su territorio, y erigir barreras políticas.

Este es un dilema complejo. El dinero no es una restricción para aumentar los proyectos – tal como lo demuestra claramente la larga historia de organismos de desarrollo y el GEF probablemente está por demostrarlo una vez más. La capacidad local para la acción eficaz es una restricción más crítica. El aumento no puede intentarse antes de la expansión de las capacidades locales para enfrentar las crecientes responsabilidades y financiamiento. Tal vez que la expansión gradual y cuidadosa de los programas piloto, debiera solamente intentarse una vez que los proyectos hayan pasado por las primeras fases de desarrollo y aprendizaje, subrayando los elementos descritos anteriormente en este documento. Incluso durante la expansión, la evaluación del ajuste entre los objetivos del proyecto, las necesidades de los beneficiarios y la competencia organizativa debe continuar, el proceso de aprendizaje debe situarse nuevamente en un nivel prioritario, y las suposiciones y objetivos básicos revisados con frecuencia para asegurar su continuidad pertinente.

Es esencial demostrar la factibilidad de la implementación/ejecución – y luego aumento – de

proyectos menores que prometen la conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible. Pero esto no puede lograrse en forma aislada. Para que la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico sostenible sean eficaces en cualquier grado de importancia, se debe prestar más atención a por lo menos dos áreas más dentro de un enfoque de programa integrado. Primero, las ONG activas en conservación deben reconocer que la participación efectiva de un organismo gubernamental en la ejecución de un proyecto es prácticamente inevitable. Segundo, las ONG conservacionistas/ecologistas deben estar preparadas para prestar más atención al análisis e intentar mejorar el contexto legal, normativo e institucional en el que llevan a cabo los proyectos.

## **PRIORIDADES PARA LA DÉCADA DE 1990**

Puede argumentarse que el enfoque a la conservación orientado a la comunidad, es demasiado nuevo y los esfuerzos pioneros están en una etapa muy temprana en su implementación, como para que hayan surgido éxitos claros. Pero la fascinación actual de los donantes por la conservación de la biodiversidad y desarrollo económico sostenible es poco probable que continúe indefinidamente sin algunas demostraciones tangibles de progreso. Si las instituciones convencionales y de línea central como el GEF, han de ofrecer serios apoyos financieros a las actividades de conservación basadas en la comunidad, será esencial encontrar medios para ofrecer conclusiones más concretas sobre el diseño y la gestión de proyectos, reproducción, sostenibilidad y rentabilidad durante los primeros próximos años. A menos que los enfoques u orientaciones actuales puedan modificarse sobre la base de un punto de vista realista de las restricciones que se presentan en el terreno, es probable que la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico sostenible no sigan siendo más que un atractivo eslogan.

## **RECONOCIMIENTOS**

Este documento se basa en ideas que el autor desarrolló durante sus estudios para el Departamento del Medio Ambiente del Banco Mundial y para el World Environment and Resources Program de la Fundación John D y Catherine MacArthur, aunque las opiniones expresadas aquí no deben asociarse con ninguna de las dos organizaciones. Hay una deuda considerable que pagar por los deliberaciones mantenidas a lo largo de varios años con muchas personas y en especial con Katrina Brandon, Gloria Davis, John Dixon, Jeff McNeely, Alison Richard, Jeff Sayer, Mingma Norbu Sherpa y Michael Wright. No se debe juzgar a ninguno de ellos responsable por los resultados.

## **REFERENCIAS**

- Annis, S**, (1987), 'Can small-scale development be a large-scale policy? The case of Latin America', *World Development* 15 (Suplemento): 129-134.
- Bagadion, B U & Kortten, F F**, (1991), 'Developing irrigators' associations: a learning process approach', en Cernea (1991a).
- Barbier, E B**, (1992), 'Economics for the wilds', en Swanson, T M & Barbier, E B, (eds.), *Economics for the wilds: wildlife, wildlands, diversity and development*, Earthscan, Londres.
- Bhatnagar, B & Williams, A C** (eds.), (1992), 'Participatory development and the World Bank: potential directions for change', *Discussion Paper* No. 183, Banco Mundial, Washington,

- DC.
- Braatz, S**, with **Davis, G, Shen S & Rees, C**, (1992), 'Conserving biological diversity: a strategy for protected areas in the Asia-Pacific region', *Technical Paper No. 193*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Brandon, K E & Brandon, C**, (1992), 'Introduction. In Linking environment to development: problems and possibilities', *World Development* 20(4): 477-479.
- Brandon, K E & Wells, M P**, (1992), 'Planning for people and parks: design dilemmas', *World Development* 20(4): 557-570.
- Browder, J O**, (1992), 'The limits of extractivism: tropical forest strategies beyond extractive reserves', *Bioscience* 42(3): 174-182.
- Bunch, R**, (1982), *Two ears of corn: a guide to people-centred agricultural improvement*, Vecinos Mundiales, Oklahoma City, Oklahoma.
- Carroll, T F**, (1992), *Intermediary NGOs: the supporting link in grass-roots development*, Kumarian Press, West Hartford, CT.
- Cernea, M M**, (ed) (1985), *Putting people first: sociological variables in rural development*, Oxford University Press, 1era Edición.
- Cernea, M M**, (ed.) (1991a), *Putting people first: sociological variables in rural development*, Oxford University Press, 2a Edición.
- Cernea, M M**, (1991b), 'Knowledge from social science for development policies and projects', en Cernea (1991a).
- Cernea, M M**, (1992), 'The building blocks of participation: testing a social methodology', en Bhatnagar & Williams (1992).
- Chambers, R**, (1991), 'Shortcut and participatory methods for gaining social information for projects', en Cernea (1991a).
- de Beer, J H & McDermott, M J**, (1989), *The economic value of non-timber forest products in southeast Asia, with emphasis on Indonesia, Malaysia and Thailand*, Comité para la UICN, Países Bajos, Amsterdam.
- Dichter, T**, (1992), 'Demystifying popular participation: institutional mechanisms for popular participation', en Bhatnagar & Williams (1992).
- Dixon, J A & Sherman, P B**, (1990), *Economics of protected areas: a new look at benefits and costs*, Island Press, Washington, DC.
- Falconer, J**, (1990), 'The major significance of 'minor' forest products: the local use and value of products in the West Africa humid forest zone', *Community Forestry Note 6*, FAO, Roma.
- Gregersen, H, Draper, S & Elz, D**, (eds.) (1989), *People and trees: the role of social forestry in sustainable development*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Holling, C S**, (1978), *Adaptive environmental assessment and management*, John Wiley, Londres.
- Janzen, D H**, (1992), 'A south-north perspective on science in the management, use and economic development of biodiversity', en Sandlund, O T, Hindar, K & Brown, A H D, (eds.), *Conservation of biodiversity for sustainable development*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Kiss, A**, (ed.) (1990), 'Living with wildlife: wildlife resource management with local participation in Africa', *Technical Paper No. 130*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Korten, D C**, (1980), 'Community organization and rural development: a learning process approach', *Public Administration Review* 40: 480-511.
- Lewis, J P**, (ed.) (1988), *Strengthening the poor: what have we learned? Overseas*

- Development Council, Washington, DC.
- McNeely, J A**, (1988), *Economics and biological diversity: developing and using economic incentives to conserve biological resources*, UICN, Gland, Suiza.
- McNeely, J A, Miller, K R, Reid, R W, Mittermeier, R A & Werner, T B**, (1990), *Conserving the world's biological diversity*, Banco Mundial, Washington, DC y UICN, Gland, Suiza.
- Oldfield, S**, (1988), *Buffer zone management in tropical moist forests: case studies and guidelines*, UICN, Gland, Suiza.
- Paul, S & Israel, A**, (eds.) (1991), *Nongovernmental organizations and the World Bank: cooperation for development*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pearce, D, Brown, K, Swanson, T & Perrings, C**, (1993), *Economics and the conservation of biological diversity*, Informe, Global Environment Facility, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, University College, Londres.
- Peters, C M, Gentry, A H & Mendelsohn, R O**, (1989), 'Valuation of an Amazonian rainforest', *Nature* 339: 656-657.
- Poole, P**, (1989), 'Developing a partnership of indigenous peoples, conservationists and land use planners in Latin America', *Policy Research Working Paper No. 245*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Redford, K H & Sanderson, S E**, (1992), 'The brief, barren marriage of biodiversity and sustainability', *Bulletin of the Ecological Society of America* 73(1): 36-39.
- Reed, D**, (ed.) (1993), *The Global Environment Facility: sharing responsibility for the biosphere*, Volume II, World Wide Fund for Nature-International, Washington, DC.
- Sayer, J**, (1991a), 'Buffer zones in rainforests: fact or fantasy?', *Parks* 2: 20-24.
- Sayer, J**, 1991b. Rainforest buffer zones: guidelines for protected area managers. UICN, Gland, Suiza.
- Soulé, M E**, (1991), 'Conservation: tactics for a constant crisis', *Science* 253: 744-750.
- Stone, R D**, (1991) *Wildlands and human needs: reports from the field*, World Wildlife Fund, Washington, DC.
- Tilakaratna, S**, (1987), *The animator in participatory rural development: concept and practice*, World Employment Programme Technical Cooperation Report, International Labor Organization, Geneva, Suiza.
- Uphoff, N**, (1991), 'Fitting projects to people' en Cernea (1991a).
- Wells, M**, (1992), 'Biodiversity conservation, affluence and poverty: mismatched costs and benefits and efforts to remedy them', *Ambio* 21(3): 237-243.
- Wells, M**, (1993), 'Neglect of biological riches: the economics of nature tourism in Nepal', *Biodiversity and Conservation* (in press).
- Wells, M & Brandon, K** with **Hannah, L**, (1992), *People and parks: linking protected area management with local communities*, Banco Mundial, World Wildlife Fund y US Agency for International Development, Washington, DC.
- Wells, M & Brandon, K**, (1993), 'The principles and practice of buffer zones and local participation in biodiversity conservation', *Ambio* 22(2-3): 157-162.
- West, P C, & Brechin, S R**, (eds.) (1990), *Resident peoples and national parks: social dilemmas and strategies in international conservation*, University of Arizona Press, Tucson, Arizona.
- Wilson, E O**, (1992), *The diversity of life*, Harvard University Press.
- World Bank**, (1988), *Rural development: World Bank experience 1965-86*, Banco Mundial, Washington, DC.

**World Bank**, (1991), *The forest sector: a World Bank policy paper*, Banco Mundial, Washington, DC.

Créditos

**Editora de este documento:**

Gill Shepherd

**Traducción:**

Isolda Montero

**Composición:**

Ivana Wilson

**Impreso por:**

Russell Press Ltd, Nottingham  
papel reciclado

**Logotipo de la RDFN de Terry Hirst**  
utilizado con el permiso de KENGO