

La descentralización de la política de la biodiversidad

[Extractos del cap. IX del libro de Jeffrey A. McNeely y Sara J. Scherr, *Ecoagricultura. Estrategias para alimentar al mundo y salvar la biodiversidad silvestre* (versión castellana en prensa)]

Las revisiones históricas demuestran que para la mayoría de los países centralizados, la conservación de biodiversidad de arriba hacia abajo ('top-down') raramente resulta eficaz, excepto donde se cuenta con presupuestos grandes para el control y donde la sociedad preocupada acepta un proceso de conservación poco democrático. Durante la última década, la autoridad formal sobre el manejo de los recursos naturales ha sido devuelta hacia niveles locales en varios países en vías de desarrollo, incluidos Bolivia, Zimbabwe y las Filipinas. Esta reforma debe hacerse más fácil, para que la gente local desempeñe un papel en el diseño y manejo de las áreas protegidas. Sin embargo, incluso en lugares donde existe un marco político habilitador, los procesos de devolución conllevan algunos problemas inmediatos, dadas las debilidades de las autoridades locales. En muchos países, los administradores locales y los oficiales elegidos tienen poco entrenamiento en el manejo de la biodiversidad y los recursos naturales, y cuentan con recursos limitados a su disposición. Algunas comunidades locales que habitualmente han sido gerentes de los recursos, pueden ser privados del poder (Place y Waruhiu 2000). Los gobiernos locales que son más fuertes pueden ayudar a proteger los derechos de los granjeros en la política de los recursos naturales, pero los efectos sobre la biodiversidad dependerán del interés local y del compromiso. La descentralización exitosa requiere una participación local y una construcción de capacidades, así como políticas, leyes e instituciones habilitadoras. Se necesita crear incentivos que permiten a las comunidades locales guardar los ingresos generados por el uso sostenible de las reservas y otros recursos de biodiversidad, con subsidios condicionales donde se requiera. Se necesita fortalecer las regulaciones apropiadamente, sobre todo contra poderosos intereses locales y empresariales, o contra políticas especiales. Los foros de actores sociales y gerentes ecoregionales necesitan recibir una autoridad para la toma de decisiones (Lutz y Caldecott 1996).

La regulación del uso agrícola y de las prácticas de manejo

La regulación gubernamental directa a escalas nacionales, provinciales y municipales es ampliamente empleada para proteger la biodiversidad de los daños de las prácticas agrícolas. La mayoría de esas reglas ha protegido a diferentes tipos de biodiversidad, de importancia económica, como la pesca valorada, a menudo mediante la regulación de contaminantes. Por ejemplo, las reglas pueden limitar la cantidad de desechos procedente del ganado, que se bota en o cerca de los canales, o que requiere cierto procesamiento. Se pueden diseñar reglas para proteger las comunidades humanas también; puede ser que se requiera que los granjeros río arriba de un sistema de agua público practiquen la agricultura orgánica (como en algunas cuencas arriba de Tegucigalpa, Honduras).

En algunos países, el control de la contaminación es voluntario, mientras que se registra una baja en los niveles de contaminantes. En otros lugares, se puede regular a todos los granjeros en una región, debido al costo de manejo en lugares específicos, y debido a la falta de métodos para monitorear el flujo de contaminantes. Normalmente, las regulaciones específicas para ciertos sitios (que no cubren todo) son necesarias para un eficiente manejo

de la biodiversidad. Por ejemplo, se necesita definir los límites de la captura aceptable de una especie de pez particular, en una estación particular, o definir las densidades promedio máximas. En vista de que las especies invasoras siguen siendo una mayor amenaza a la biodiversidad silvestre, los sistemas nacionales que controlan los movimientos de plantas y animales a través de las fronteras y que funcionan bien son esenciales, junto con los sistemas de cuarentena y monitoreo de especies extranjeras soltadas (Wittenberg y Cock 2001). Dado que se sabe poco sobre cómo las especies genéticamente modificadas interactúan con los ecosistemas, ellos necesitan ser sujetos al mismo monitoreo que las especies invasoras extranjeras.

De la mano con tales regulaciones, es esencial animar a los productores y a la agroindustria para que desarrollen tecnologías que permitan a los productores obedecer las regulaciones a un costo razonable. Si no fuera así, los esfuerzos reguladores tendrán una repercusión política negativa, resultarán en daños serios a la economía agrícola o generarán un amplio incumplimiento y un control caro. Mientras que los métodos para identificar puntos calientes ecológicos y monitorear la calidad de los recursos mejora por medio de sistemas de información geográfica, debe ser posible reducir los costos para los enfoques reguladores que se fijan en productores que contribuyen a la mayoría de los problemas de contaminación. Se podría establecer límites para contaminantes, para comunidades o cuencas enteras, permitiendo una flexibilidad a la comunidad para que determine sus opciones más fáciles y de menor costo para el cumplimiento.

Durante el diseño de los planes de protección de hábitat para las regiones agrícolas, es común establecer unas reglas para la zonificación o crear servidumbres que regulen el uso o el manejo de áreas críticas, como las zonas riparias, las cuencas o rutas de migración de la vida silvestre. Australia ha instituido unas nuevas regulaciones nacionales para controlar el clareo de tierras agrícolas en áreas ambientalmente sensibles, incluso la protección de comunidades ecológicas listadas y listas de la pérdida de vegetación nativa considerada de “importancia ambiental nacional”, o parte de “un proceso amenazante clave”, activando de tal modo la acción legal (Glanzign y Kennedy 2001). Para la facilidad del monitoreo y el control, y a menudo debido a la falta de información sobre la sensibilidad de especies silvestres a los diferentes niveles y tipos de intervención humana, muchas de estas reglas excluyen estrictamente a la gente local del manejo o uso de las áreas protegidas de alguna forma. Las regulaciones que fueron originalmente desarrolladas para proteger la vegetación nativa (por ejemplo, restricciones sobre la cosecha y requisitos de permisos), a veces han tenido un efecto perverso de impedirles a los granjeros practicar sistemas de agroforestería y silvicultura a nivel de finca, e incluso desmotivar la regeneración natural. Muchos países están explorando maneras de revisar estas regulaciones (Current, Lutz y Scherr 1995). Como se ha mostrado en los estudios de caso para la Estrategia 1 en el Capítulo 6, a menudo se pueden manejar las áreas protegidas permitiendo el uso económico por los granjeros, siempre protegiendo la biodiversidad. En otro ejemplo, en Sudáfrica, la gente, las ONG ambientales y la Comisión Nacional de Silvicultura, creyeron ampliamente que la industria de artesanías de madera, basado en madera ilegalmente extraída de bosques estatales o privados, estaba causando la deforestación. Una investigación detallada por CIFOR demostró, sin embargo, que la industria de artesanías de madera no sólo era una fuente decisiva de sustento para muchas familias, sino también que la cantidad de madera consumida anualmente era sólo un porcentaje menor de la pérdida producida por la industria maderera a gran escala. Como resultado, el gobierno está reduciendo las restricciones para la industria de artesanías de madera (Campbell et al. 2002).

Puede ser difícil para las granjas pequeñas y organizaciones de granja que obedezcan a regulaciones ambientales demasiado estrictas. Se están probando sistemas más flexibles, aunque con diverso éxito (Heid 1998). Algunos países han avanzado mucho, dejando atrás la regulación como instrumento primario de la política ambiental. Por ejemplo, los Países Bajos se enfocan ahora casi exclusivamente en la construcción de capacidades para los granjeros, con el propósito de que ellos entiendan y manejen la biodiversidad, dando énfasis a la educación y la autorregulación como una estrategia de cambio a largo plazo (Bekkers y Verschuren 1996).

Un mecanismo del cuasi-mercado, recientemente desarrollado para proporcionar mayor flexibilidad en alcanzar las metas de protección de la biodiversidad, son los derechos comerciables de desarrollo (en inglés: TDR). Los TDR conceden un esquema limitado de derechos para el desarrollo comercial en áreas designadas para la conservación. Éstos pueden ser vendidos al público o al sector privado interesado en la conservación, o intercambiados por derechos de desarrollo en tierras fuera de las áreas de uso restringido. La venta de TDR proporciona los medios financieros para compensar la restricción de los derechos de propiedad. Sólo se venden o intercambian los derechos de desarrollo, no la tierra propia, con el propósito de que las comunidades o dueños puedan continuar las actividades no degradantes. El valor del intercambio de TDR debe reflejar un equilibrio entre la voluntad del comprador para pagar por el bien público y la estimación, por el vendedor, de la pérdida de su o sus beneficios de desarrollo. Con la regulación gubernamental, el precio de TDR es determinado por el valor de oportunidades de desarrollo local. En el estado de Oregón (EE.UU.), se utilizan TDR para proteger el hábitat del salmón en las granjas y pueblos, a lo largo de los principales ríos. Se está considerando un sistema de TDR para la protección de bosque en el estado de Minas Gerais y en la Amazonía brasileña. Allí, un requisito antiguo (que el 20% de cada granja privada o propiedad se mantenga bajo cobertura forestal natural), puede ser modificado para permitir a los hacendados, bajo ciertas condiciones, que cumplan con este requisito a través de combinaciones de propiedades, en lugar de un sistema que se basa en propiedades individuales (Chomitz 1999).

Derechos de propiedad para la protección de la biodiversidad

Claros derechos de propiedad ayudan a conservar la biodiversidad silvestre, porque fortalecen la legitimidad de áreas y acciones de conservación. Sin embargo, tales leyes necesitan tomar en cuenta las necesidades y derechos de las personas que viven en y cerca de las áreas de conservación, para ser eficaces. Los legisladores deben prestar particular atención al reconocimiento de los derechos de granjeros locales respecto a la designación y el manejo de áreas protegidas, protegiendo los derechos indígenas sobre áreas ricas en biodiversidad, integrando las necesidades de biodiversidad en regulaciones acerca de los derechos de agua y resolviendo los derechos sobre los recursos genéticos silvestres.

El reconocimiento de los derechos de granjeros en la designación y el manejo de áreas protegidas

La mayoría de las áreas protegidas para la biodiversidad se ha establecido en tierras públicas o bajo dominio eminente de agencias gubernamentales nacionales. En muchos casos, los granjeros locales habían usado esas tierras activamente, o los habían exigido bajo

derechos de costumbre. Las pérdidas sufridas por la gente local eran particularmente significantes en sistemas de agricultura migratoria, donde las autoridades consideraron las tierras en barbecho como "sin uso", y en tierras comunes donde las actividades extractivas eran importantes para los modos de vida local, sobre todo para los pobres. El reconocimiento de este problema ha llevado a la incorporación de reservas para proteger las tierras locales y los derechos de usufructo para la agricultura sustentable, la caza y la silvicultura (por ejemplo, ver McNeely 1999). Ahora muchos de estos derechos se ven reflejados en varias convenciones ambientales internacionales, incluso en la CBD. Los mecanismos para proteger contra, y compensar por pérdidas debido a la designación de áreas protegidas también son ahora, en muchos países, parte de la legislación nacional.

Derechos de tierras indígenas para la conservación de la biodiversidad

Una alta proporción de la biodiversidad silvestre remanente se encuentra en áreas de asentamientos tradicionales donde sistemas indígenas de manejo de recursos todavía están funcionando. Por ejemplo, el 80% del bosque natural restante en México –y el que más biodiversidad tiene– está en tierras controladas por pueblos indígenas (Scherr, White y Kaimowitz 2002). La CBD reconoce que las comunidades indígenas con sus estilos de vida tradicional pueden ser pertinentes para la conservación y el uso sostenible de biodiversidad (artículos 8j, 10c, y 17.2). Sin embargo, en muchos países en vías de desarrollo, como resultado de la situación imperante en la época colonial, se han negado demandas indígenas por los recursos naturales, durante la nacionalización de los recursos naturales que ocurrió a partir de la independencia, o durante el establecimiento de áreas protegidas. En el proceso, los derechos tradicionales que regulan el acceso a los recursos han perdido su legitimidad, llevándolos a la sobreexplotación de recursos. Incluso donde la tenencia de la tierra para la agricultura está segura (a través de títulos o derechos de usufructo para individuos o comunidades), los pueblos indígenas a menudo han perdido muchos de sus derechos para manejar los recursos naturales.

Varias iniciativas recientes han tenido éxito al establecer derechos de pueblos indígenas a manejar áreas protegidas para conservar la biodiversidad y manejar sistemas agrícolas compatibles. Casi un cuarto de la propiedad forestal en la mayoría de los países en vías de desarrollo que poseen bosque, está ahora en manos (14%) o de hecho controlada (8%) por las comunidades indígenas y rurales, como resultado del reciente reconocimiento gubernamental y la devolución a raíz de las demandas locales. La mayor parte del bosque natural de América Latina está ahora bajo control indígena (White y Martin 2002). En Nicaragua, los Miskitos han formado su propia ONG para manejar el área protegida de Costa de Miskito, vigilada por una comisión que incluye a representantes del gobierno, de la región, de ONG, y de la comunidad (Barzetti 1993). En las Filipinas, una ONG local establecida por la Tribu de Kalahan, maneja la reserva de Kalahan, de unas 14 730 hectáreas, en Luesan. Esta ONG está llevando a cabo un programa integrado de manejo comunitario forestal y la extracción de productos forestales no maderables, que permitan la producción de mermeladas y jaleas de frutas originarias del bosque, la extracción de aceites esenciales, la colección y el cultivo de flores y champiñones, y la fabricación de muebles. Ya en 1975, la Conferencia del Pacífico Sur sobre Parques Nacionales y Reservas recomendó que los gobiernos deben “proporcionar la maquinaria para habilitar a los pueblos indígenas involucrados en la protección de sus tierras como parques nacionales o reservas, sin que ellos pierdan la propiedad de su tierra, o los derechos sobre ella – derechos

que no estarían en conflicto con los propósitos de la protección de esa tierra.” Ya se discutió la política del Manejo Forestal Conjunto de India en el Capítulo 6.

En Papua-Nueva Guinea, el gobierno ha establecido áreas de manejo de vida silvestre en sitios donde las comunidades locales co-manejan los recursos. Los comités de manejo han instituido medidas como el establecimiento de regalías para la caza de grandes animales y para la pesca por parte de personas foráneas, el establecimiento de restricciones para las técnicas de la caza, la prohibición de la recolección de huevos de cocodrilos, restricciones para las técnicas de la pesca, y restricciones sobre la tala (Eaton 1985). El Parque Nacional Uluru de Australia, que tiene un tamaño de 132.566 hectáreas y ha sido designado como un Sitio de Patrimonio Mundial bajo la Convención de Patrimonio Mundial, contiene al renombrado Ayres Rock, y es manejado conjuntamente por los dueños tradicionales de los aborígenes Anangu y el Servicio Nacional de Parques Nacionales y Vida Silvestre de Australia, que juntos usan una combinación de conocimiento tradicional y técnicas modernas.

Los derechos de agua para la protección de la biodiversidad

Los complejos mecanismos de derecho de agua en el suelo, sobre la superficie, los de fines de riego, vigentes en áreas agrícolas, gobiernan el acceso al agua –un acceso que requieren los granjeros para el riego y su ganado, los industrialistas para procesar sus necesidades y los asentamientos y ciudades para sus necesidades domésticas. Sólo recientemente, y en algunas partes del mundo, el agua ha sido legalmente reservada para conservar el hábitat de la vida silvestre. Por ejemplo, la ley estatal en California ahora prohíbe los traslados de agua que tendrían un impacto irrazonable sobre los peces, la fauna u otros usos en los arroyos. La Ley sobre Especies en Peligro, en EE.UU., de 1973, prohíbe el traslado de agua que podría dañar o podría atormentar a las especies en peligro, o podría causar una pérdida significativa de su hábitat. En México, la ley de agua de 1992 dispone que la calidad de agua requerida para las descargas sea específica en cuanto a la concesión de derechos de agua, y la agencia nacional responsable puede restringir el uso de agua en caso de un daño a los ecosistemas, o en caso de la sobreexplotación de los acuíferos, y cuando se presentan otros impactos ambientales. Los objetivos de protección del ambiente también han tenido éxito al ser incorporados en los mecanismos basados en el mercado y en mecanismos administrativos para la asignación de agua (Rosegrant y Schleyer 1995). Cada vez más, los procesos que son desarrollados para negociar los derechos del agua entre diferentes interesados en una cuenca o un distrito de riego, incluyen a grupos conservacionistas u otros negociadores que representan los intereses de la conservación de la biodiversidad (Meinzen-Dick y Bruns 2000). Diez de los principales actores internacionales en los campos del manejo de recursos de agua, conservación y salud han establecido un Diálogo Global sobre el Agua, el Alimento y el Ambiente para examinar las futuras necesidades de agua y las políticas para la conservación de la naturaleza y la producción de alimento a escala global (IWMI 2002).

Los derechos de propiedad para los recursos genéticos

La creciente dominación de compañías privadas, en lugar de instituciones de investigación del sector público, en la investigación del mejoramiento genético de especies agrícolas y las perspectivas comerciales prometedoras para los organismos genéticamente modificados

(OGM) en la agricultura y otros sectores, ha entrado en un período de intenso debate y ha causado conflicto alrededor de “los derechos de propiedad” de los recursos genéticos. ¿Quién “posee” un gen? ¿Quién debe beneficiarse con la aplicación comercial de ese gen? ¿Acaso patentar las mejoras genéticas restringirá a los granjeros y la gente local el uso y la distribución misma de las plantas nativas o variedades tradicionalmente desarrolladas que sirvieron de fuente original de ese gen? ¿Deben los granjeros ser compensados en términos financieros por la pasada y futura conservación *in situ* de material genético presente en las valiosas plantas domésticas o silvestres, y sus parientes silvestres? Los marcos legales que finalmente se establecerán a nivel internacional y nacional para gobernar tales derechos tendrán un efecto profundo sobre el granjero, la agroindustria, el activista ecológico y los incentivos de investigación para mantener, controlar, y acceder la biodiversidad. Con la entrada en vigencia de la CBD en 1993, la bioprospección y el traslado de beneficios que se generan a través del uso de los recursos genéticos se han vuelto mucho más complicados. Los bioprospectores de hoy deben cumplir con los requisitos del artículo 15 de la CBD con respecto a un consentimiento previamente informado, a un acceso con base en condiciones mutuamente acordadas y a compartir los beneficios de una manera justa y equitativa. Ellos también deben atender problemas de derechos de propiedad intelectual y la transferencia tecnológica; obtener el apropiado permiso para recolectar materiales, entrar a los países y sus tierras, y exportar e importar materiales; cumplir con las normas fitosanitarias (para controlar las plagas y enfermedades de las plantas); cumplir con los requisitos de CITES para proteger las especies en peligro y, finalmente, reunir los requisitos reguladores para las normas de seguridad de los productos.

El éxito de la bioprospección depende de las expectativas compartidas y realistas de los socios involucrados y su habilidad de satisfacer las necesidades entre sí. Filipinas ya ha establecido una legislación restrictiva que regula el acceso a los recursos genéticos, mientras que en Australia, Fiji, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y en otras partes se están tomando medidas para regular el acceso y compartir los beneficios (Ten Kate y Laird 1999). Por su parte, en América Latina los grupos indígenas han propuesto una moratoria sobre negocios de bioprospección, hasta que ellos puedan fortalecer su conocimiento y su capacidad de negociación, y algunos han propuesto organizar un cartel indígena para fortalecer el poder de tratos locales sobre los genes de especies silvestres y el conocimiento local de esas especies (Voegel 2000). En 1994, los centros internacionales de investigación de *Future Harvest* formalizaron su estado como fideicomisarios, en lugar de dueños, de las colecciones *ex situ* de germoplasma que ellos sostienen (principalmente de especies de cultivos domésticos y algunos parientes silvestres), firmando acuerdos con sólido sustento legal con la Organización para el Alimento y la Agricultura (FAO) de las Naciones Unidas. Las colecciones de germoplasma deben permanecer en el dominio público, y los recursos genéticos deben permanecer disponibles sin ninguna restricción para todos los usuarios. Un nuevo y estandarizado Acuerdo sobre la Transferencia de Materiales vincula a los destinatarios de germoplasma, mantenido o desarrollado por los centros de *Future Harvest*, a las condiciones de los acuerdos estipulados por la FAO (IPGRI 2000).

Conclusión

La política gubernamental, la supervisión y la regulación, a niveles internacionales, nacionales, provinciales o municipales, desempeñan un valioso papel en la protección de la biodiversidad en las regiones agrícolas. Aunque se ha avanzado en la última década, se requiere un mayor esfuerzo, con un fuerte enfoque en la provisión de apoyo político para el desarrollo de la ecoagricultura.