

Estudio de caso sobre el proceso de consolidación de sitios: Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto del Altar, México

Guadalupe Morales, abril de 2003

Antecedentes

La Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, mejor conocida como Reserva El Pinacate, fue decretada el 10 de Junio de 1993 por el gobierno mexicano. Ubicada en el corazón del Desierto Sonorense, uno de los más biodiversos en el mundo, abarca una superficie de 714.556 ha, distribuidas en dos zonas núcleo y una de amortiguamiento. La reserva incluye remanentes geológicos que reflejan lo que fue una gran actividad volcánica, un gran escudo volcánico, 10 grandes cráteres y más de 400 conos cineríticos. Rodeando esta área volcánica se encuentra la zona de dunas activas más grande de Norteamérica; algunas dunas alcanzan alturas de más de 200 metros. En la reserva ocurren alrededor de 560 especies de plantas vasculares, 41 especies de mamíferos, 237 de aves, 42 de reptiles, 4 de anfibios y 2 especies nativas de peces de agua dulce.

Las principales amenazas de la reserva son la introducción de especies exóticas, infraestructura de caminos mal planificada, cacería ilegal, extracción de agua del subsuelo y extracción ilegal de materiales pétreos.

Dentro de la reserva habitan entre 150 a 200 habitantes distribuidos en seis asentamientos humanos, lo cual representa una densidad poblacional menor que 0,02 habitantes por km². Sólo un asentamiento se ubica dentro de la zona núcleo con cuatro habitantes. Las principales actividades productivas en la reserva se concentran en el sector primario: agricultura, ganadería, venta de leña y extracción de roca y minerales (morusa, roca y arena). Es importante mencionar que dichas actividades se realizan a baja escala, debido a la baja densidad poblacional y al bajo potencial de la reserva para sustentarlas (a excepción de la extracción de rocas y minerales que aunque actualmente no se realiza, posee un alto potencial en término de disponibilidad de dicho recurso). Asimismo, algunos lugares dentro de la reserva tienen una gran relevancia cultural para el grupo indígena de los Tohono O'otham.

Actualmente la reserva está siendo manejada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). A nivel del Estado de Sonora, México, la reserva ha mantenido una estrecha relación con el Instituto del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable del Estado de Sonora (IMADES, antes Centro Ecológico de Sonora) desde

1994, a través del programa Parques en Peligro (PeP) administrado por The Nature Conservancy (TNC), con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Actualmente, mantiene relaciones de colaboración con un número importante de organizaciones de México y los Estados Unidos de Norteamérica.

En 1994, año en que se inició el programa PeP, los fondos para el manejo básico del sitio fueron proporcionados por dicho programa. A finales de 1995 se sumaron a éstos fondos provenientes del gobierno mexicano. Actualmente, más del 90% de los recursos financieros para el manejo de la reserva provienen directamente del gobierno mexicano.

El programa Parques en Peligro en el sitio

De 1994 a 2000, el programa PeP financió actividades tendientes a la consolidación de la reserva. Entre el 2001 y el 2003, el financiamiento del programa PeP se enfocó en el desarrollo de modelos de conservación, específicamente manejo y control de especies invasoras y monitoreo, que puedan ser compartidos y aplicados en otros sitios prioritarios del Desierto Sonorense.

En sus inicios, las metas del programa se enfocaron a actividades básicas de manejo en el sitio, considerando que la reserva había sido decretada poco antes del inicio del programa PeP, en el año 1993. En general las metas estaban relacionadas a alcanzar los máximos puntajes en el Scorecard para la consolidación de sitios.

Al inicio del programa PeP en 1994 y hasta 1995, la reserva fue manejada directamente por el Centro Ecológico de Sonora mediante una autorización del gobierno mexicano. Sin embargo, en 1995, la Unidad Coordinadora de Areas Naturales Protegidas (hoy CONANP) asumió de manera directa el manejo del sitio. Este hecho agregó seguridad a largo plazo a la reserva, debido a que se sumaron recursos del gobierno mexicano a los recursos del programa PeP, se estableció un personal permanente y se incrementó la capacidad de gestión a nivel federal.

El Scorecard para la consolidación de sitios

El Scorecard se aplicó durante la elaboración de las evaluaciones y planes de trabajo anuales. En este proceso participaron personal de la reserva (director y subdirector), personal de IMADES y especialistas de TNC. La evaluación del Scorecard se utilizó como herramienta para replantear las actividades del siguiente plan de trabajo anual.

Con respecto a herramientas de conservación complementarias, una de las herramientas de gran utilidad dentro del programa PeP fue la metodología de Planificación para la Conservación de Sitios (desarrollada por TNC), que permitió enfocar las estrategias y actividades contempladas en los planes de trabajo anuales hacia el mejoramiento de la salud de la biodiversidad y la mitigación de las amenazas. En sí, estas herramientas no mejoraron la efectividad del Scorecard, pero sí ayudaron a producir productos de consolidación más vinculados a la conservación de la biodiversidad y la mitigación de las

principales amenazas, como fue el caso del programa de manejo, programa de monitoreo y necesidades de ciencia, zonificación, necesidades de capacitación y la agenda política.

Respecto al programa de PeP, no sólo en lo referente al Sorecard, durante sus inicios en la Reserva El Pinacate, los procesos de evaluación anuales y elaboración de los planes de trabajo anuales fueron adoptados por la Unidad Coordinadora de Areas Naturales Protegidas, de tal forma que estos procesos fueron multiplicados hacia otros sitios no contemplados dentro del programa PeP. Actualmente, algunos de estos procesos continúan y han sido complementados con la metodología de planeación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP).

Resultados del programa Parques en Peligro

Actividades básicas de protección

Los resultados más significativos en términos de actividades básicas de protección fueron la rehabilitación y equipamiento de las instalaciones de la estación biológica de la reserva, la capacitación del personal y el diseño e instrumentación del Programa de Operación y Protección. Esto trajo consigo el fortalecimiento de la presencia institucional en el sitio y la reducción de más del 60% de la frecuencia y magnitud de las actividades ilegales. Sin embargo, en términos de personal en el sitio, aunque se cuenta con un personal básico permanente, lo cual es un logro muy importante, éste no es suficiente para la extensión de la reserva. Actualmente, el incremento en el número del personal sólo podría ser posible con otras fuentes de financiamiento externas.

Manejo a largo plazo

Los principales logros en el manejo a largo plazo de la Reserva El Pinacate fueron: la elaboración del Programa de Manejo en 1994 y su actualización en el 2000, donde se incluyó una zonificación, que fue revisado por el sector académico y representantes de las comunidades; la elaboración e implementación del Programa de Monitoreo y Necesidades de Ciencia, lo cual fue elaborado en base a la metodología de Medidas de Éxito dentro de la Planificación para la Conservación. Sin embargo, aunque se cuenta con un Programa de Monitoreo que está siendo implementado, debido a la insuficiencia de recursos, aún no se ha logrado el monitoreo de todos los indicadores identificados.

Por otra parte, es importante mencionar que el manejo a largo plazo de este sitio ha logrado dar mayor viabilidad de conservación a otras reservas contiguas como la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado en México y las reservas Organ Pipe, Cabeza Prieta y Gold Water en los Estados Unidos. Estas reservas en conjunto forman el corazón del Desierto Sonorense.

Financiamiento a largo plazo

Uno de los principales logros de la Reserva El Pinacate fue la asignación de un presupuesto anual permanente por parte del gobierno mexicano; sin embargo, dicho presupuesto aún no es suficiente para mejorar su manejo. Debido a esta necesidad, se elaboró un Programa de Financiamiento de Largo Plazo, y como una estrategia de dicho programa se promovió la formación de una organización no gubernamental (ONG) local

que pudiera recaudar fondos para operaciones básicas. Aunque la ONG fue formada en 1999, actualmente no está funcionando debido a que no ha logrado cubrir sus necesidades básicas de operación.

En el caso del IMADES (la organización socia de la reserva y TNC en el programa PeP), aunque no elaboró su plan de financiamiento de largo plazo, cuenta con recursos para su operación, provenientes del Gobierno del Estado de Sonora, México, por ser una organización dependiente pero descentralizada de dicho gobierno. De esta forma, IMADES fue una organización de apoyo a la reserva, lo cual permitió que la mayoría de los recursos financieros fueran aplicados directamente al fortalecimiento de dicha reserva.

Apoyo de los grupos activos locales

El principal logro para la participación de las comunidades en el manejo de la reserva fue el establecimiento del Consejo Técnico Asesor (CTA). Este consejo está formado por representantes de los diferentes sectores relacionados con la reserva y forma parte de la estructura organizativa de la reserva, por lo cual se puede considerar un órgano permanente, que brinda un espacio a la comunidad para la consulta de los diferentes procesos de la reserva, como la revisión y actualización del Programa de Manejo, por citar un ejemplo. Sin embargo, el funcionamiento del CTA ha sido inconsistente a lo largo del tiempo, debido, en muchas ocasiones, a falta de recursos de los pobladores locales para asistir a las reuniones. Otras limitantes para fortalecer el apoyo de los grupos locales incluyen las distancias de hasta 300 km entre poblados, falta de mecanismos de comunicación efectivos, escasa población residente en el sitio y la pérdida de interés de los pobladores debido a la dificultad de encontrar alternativas productivas, como resultado de las condiciones físicas y climáticas extremas de la reserva.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Definitivamente, el programa PeP jugó un papel importante en el proceso de manejo de la reserva, ya que no sólo ayudó a su consolidación, si no que le dio el impulso inicial requerido para evitar que se convirtiera en una reserva de papel, justamente después de su decreto. Durante este proceso se pueden mencionar algunas lecciones aprendidas y recomendaciones que podrían mejorar el programa PeP:

El proceso de aplicación del Scorecard

Si bien la aplicación del Scorecard realmente funcionó como una guía estratégica para la reserva, orientando la programación y dirigiendo los esfuerzos para consolidar su capacidad de conservación, el proceso de aplicación del Scorecard no se daba en reuniones de discusión, sino que cada participante revisaba el documento de evaluación anual, previamente elaborado por el oficial del proyecto. Asimismo, la discusión del Scorecard entre el personal de la reserva por lo general estuvo limitada al Director y al Subdirector. Este proceso de aplicación del Scorecard podría haber dado una visión fragmentada del avance en el proceso de consolidación de la reserva y poco compartida por todo el personal. Se recomienda incluir en la guía “Medición de Logros: El Scorecard de Consolidación (Tabla de Puntuación) de Parques en Peligro”, un apartado de

recomendaciones para el proceso de aplicación del Scorecard, donde se manifieste la necesidad de hacerlo en una forma realmente participativa.

Como mejorar los Indicadores del Scorecard

El Scorecard puede no reflejar la consolidación del sitio, aunque muchos de los indicadores alcancen el nivel “4”, ya que algunos de ellos se refieren a contar con algún producto e inicio de algunas actividades de implementación. De este nivel “4” a la consolidación del sitio podría existir un salto cualitativo que podría darse o no. En general, el diseño de los indicadores del Scorecard está enfocado más hacia los avances en los procesos de planificación relacionados a dichos indicadores que a su implementación. Se recomienda revisar los indicadores para que en niveles altos del puntaje 3 al 5, éstos reflejen más un estado de implementación que uno de planificación. Por ejemplo, el indicador “Desarrollo y Ejecución del Programa de Monitoreo”, para alcanzar un puntaje de “4” se requiere haber “concluido el plan de monitoreo, se monitorean variables de monitoreo precisas y relacionadas con las amenazas”. En este caso con un puntaje de “4” se puede considerar consolidado el indicador con sólo contar con el Programa de Monitoreo y monitorear algunas variables relacionadas a amenazas. Quizás sea aconsejable asignar a este nivel de avance un puntaje de “3” y no uno de “4”, el cual debería de ser alcanzado en un nivel de implementación superior.

Algunos indicadores no son adecuados a la realidad de las reservas. Por ejemplo, en el caso de la Reserva El Pinacate el potencial del área protegida (debido a sus condiciones ambientales naturales o a su fragilidad) es muy bajo para realizar actividades de uso compatible por parte de las comunidades, difícilmente se alcanzará un puntaje de “4” o “5”. De esta forma es posible que un indicador esté consolidado, aún con un puntaje de “1” a “3”. Otro ejemplo relacionado al financiamiento a largo plazo, es que existen áreas protegidas como la Reserva El Pinacate que están dentro de ecorregiones importantes a nivel global y que son a su vez importantes en términos de la biodiversidad dentro de la ecorregión, pero que comparativamente no pueden competir en biodiversidad con otras reservas como las de zonas tropicales. Esto las hace comparativamente menos carismáticas y por consiguiente con menores oportunidades de financiamiento.

Un punto a considerar es que el Scorecard está diseñado para medir la consolidación del sitio en términos de capacidades para la conservación y no incluye el impacto para la conservación. Es posible tener capacidad para la conservación, y sin embargo no avanzar hacia las metas de conservación, o sea mejorar o mantener la salud de la biodiversidad o mitigar amenazas a dicha biodiversidad. Sería importante incluir algunos indicadores destinados a medir el éxito de la conservación en base a objetos de conservación y amenazas. TNC actualmente utiliza la metodología de Medidas de Éxito y la Planificación para la Conservación de Sitios (que fue aplicada en la Reserva El Pinacate) para medir el éxito de las acciones de conservación del sitio, que podría ser utilizada para evaluar este tipo de indicadores.

Factores clave para la sustentabilidad

Además, hay varios factores que contribuyen positivamente u obstaculizan el logro de impactos sostenibles a lo largo del tiempo. Dejando a un lado la disponibilidad de

recursos financieros como aspecto clave, la siguiente es una lista de factores que de acuerdo a su presencia o ausencia, pueden impulsar u obstaculizar logros sostenibles a largo plazo:

- La realidad propia de la reserva, en ocasiones puede ser un factor que impulse u obstaculice logros de largo plazo. Por ejemplo en la Reserva El Pinacate, las condiciones climáticas extremas y la baja disponibilidad de recursos naturales para sus pobladores limita el número de posibles alternativas productivas de bajo impacto. Ante la ausencia de estas alternativas sus pobladores tienden a continuar con sus actividades tradicionales. Paradójicamente, estas condiciones extremas también limitan el crecimiento de dichas actividades tradicionales, manteniendo muchas de las amenazas a la biodiversidad en un nivel relativamente bajo.
- Existen limitaciones de carácter jurídico y administrativo a nivel federal o estatal que no facilitan la implementación de determinadas acciones de manejo. También existen casos donde las acciones de manejo se contraponen con los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, existen restricciones jurídicas para que el sitio desarrolle e instrumente acciones de generación y recaudación de fondos. Algunas de estas limitaciones ya han sido detectadas y se están buscando mecanismos legales para eliminarlas.
- La excesiva burocracia y reglamentación en la liberación de recursos económicos del gobierno federal hacia las reservas genera un retraso en el ejercicio de los fondos de acuerdo a su programación y un apresuramiento de su gasto al final del período fiscal. Los fondos provenientes del programa PeP mostraron ser un excelente apoyo para amortiguar estos efectos y dar mas fluidez a las actividades de manejo a lo largo del año.
- La falta de certidumbre de continuidad de políticas, aspectos financieros y administrativos de las unidades administradoras de las áreas protegidas naturales, debido a los cambios de gobierno del cual dependen dichas unidades. Este tipo de cambios puede traer consigo recortes o incrementos presupuestales, cambios en las estructuras organizativas, cambios de personal a niveles altos, de visión y conceptualización de las área protegidas naturales. Estos cambios pueden afectar positiva o negativamente los logros previamente alcanzados por el personal de las reservas. De cualquier forma, esta falta de certidumbre no permite asegurar programas más allá de un umbral de seis años.
- La tasa de cambio del personal de los niveles medios y bajos (coordinadores de proyectos, guardaparques, administrativos) en ocasiones es alta, lo cual implica pérdida de recursos para capacitación y personal que siempre se mantiene en las primeras etapas de las curvas de aprendizaje.

El efecto multiplicador de resultados e impactos a otros sitios y sistemas

El programa PeP influyó de manera positiva en los procesos de planificación y manejo de áreas protegidas naturales en México, más allá de los sitios incluidos en el programa PeP.

La forma en que se dio fue básicamente a través de la aplicación de sus metodologías (análisis de amenazas, sistemas de evaluación y elaboración de planes de trabajo anuales) en los sitios del programa PeP, de donde fueron exportadas por su personal hacia otras reservas en México, y con el tiempo adaptadas y complementadas con otras metodologías. Otra forma en que el programa PeP influyó en los procesos antes mencionados, fue a través de la formación de una cantidad importante de recursos humanos, que actualmente ocupan puestos a nivel gerencial en muchas de las áreas protegidas naturales del país.

El programa Parques en Peligro (PeP) comenzó en 1990 como un esfuerzo de emergencia para salvaguardar los ecosistemas naturales, las comunidades ecológicas y las especies más amenazadas de la región de América Latina y el Caribe. Con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), administrado por The Nature Conservancy (TNC), PeP trabajó con 30 organizaciones socias no gubernamentales para guiar una iniciativa colaborativa con organismos gubernamentales e interesados a fin de consolidar los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para la conservación de estos sitios en el futuro. En 2002, PeP había fomentado la protección, el manejo el financiamiento y el apoyo local de 37 áreas protegidas en 15 países, que cubrían 11,4 millones de hectáreas.

A fin de probar e ilustrar las lecciones aprendidas y las recomendaciones respecto del trabajo realizado para la consolidación de los sitios PeP entre los años 1990 y 2002, el personal de TNC y sus socios elaboraron diez estudios de caso. Este documento presenta uno de estos estudios de caso.

Este documento ha sido posible gracias al respaldo de la Oficina de Desarrollo Regional Sostenible, División de América Latina y el Caribe de la Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional conforme a las condiciones de la Donación No. EDG-A-00-01-00023-00 para el programa Parques en Peligro. Las opiniones aquí expresadas pertenecen al autor (o autores) y no reflejan necesariamente las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.