

Estudio de caso sobre el proceso de consolidación de sitios: Area de Conservación Madre de las Aguas, República Dominicana

Federico Peña, mayo de 2003

Antecedentes

El Area de Conservación Madre de las Aguas, con una extensión de 200 km², se localiza en la cordillera central de la Isla de la Hispaniola, la zona de montaña más alta del Caribe (Pico Duarte: 10.125 pies sobre el nivel del mar). Agrupa cinco áreas protegidas de relevancia estratégica para el desarrollo sostenido de la Republica Dominicana: Parques Nacionales Armando Bermúdez, Juan B. Pérez Rancier, José del Carmen Ramírez y Nalga de Maco y la Reserva Científica Ébano Verde. En estas áreas protegidas se conservan las principales reservas del bosque nativo de la isla: coníferas, nublados de latifoliadas y húmedo de latifoliadas, en cuyo hábitat natural coexiste un conjunto único de especies de alto endemismo: más del 90% de los anfibios y reptiles, 50% de las mariposas, aproximadamente un 35% de las aves y aproximadamente 40% de las especies de plantas excluyendo helechos.

Los incendios de origen natural o humano, la presión de las fronteras agrícola y ganadera, la extracción clandestina de madera, la captura y comercialización de especies, la incipiente actividad ecoturística y la limitada cultura ambiental de la población se conjugaban para amenazar la fragilidad de estos ecosistemas.

Madre de las Aguas asegura una importante función hídrica de gran alcance económico, al nacer en su seno los ríos más importantes de la isla: Yaque del Norte, el Yuna, el Yaque del Sur y Artibonito, entre otros. De sus aguas depende el 80% de la población dominicana para actividades agrícolas, de generación eléctrica, industrias y consumo humano.

La Dirección Nacional de Parques (DNP) era la institución con jurisdicción legal para el manejo de estos sitios. El programa fue manejado inicialmente por la Fundación para el Desarrollo Comunitario (FUDECO) en 1997, luego Fundación Progressio en 2000 y por ultimo Fundación Moscoso Puello en 2001 como organizaciones no gubernamentales, contrapartes locales de The Nature Conservancy (TNC). En el proceso, la DNP se transformó en la Subsecretaría de Áreas Protegidas y Biodiversidad. Dentro y fuera de estas áreas, la Dirección General de Foresta y la Secretaría de Estado de Agricultura incidían en la regulación de la actividad forestal y el fomento de actividades agrícolas y ganaderas, respectivamente.

La inversión oficial en esta región era limitada, lo que se reflejaba en personal insuficiente, mal equipado, sin entrenamiento alguno, así como en la ausencia de programas efectivos de protección, vigilancia y educación ambiental. Con excepción de los fondos captados por la Fundación Progressio para la conservación de la Reserva Científica Ébano Verde, los fondos que llegaban a la zona estaban limitados a los recursos provenientes del Estado.

El programa Parques en Peligro en el sitio

El programa Madre de las Aguas comenzó en 1997, con una co-inversión en el contexto del Proyecto de Co-Financiamiento para las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones Privadas de Voluntarios (PVO) además del programa de Parques en Peligro, ambos financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Finalizó el 30 de septiembre de 2001.

La ejecución del programa Madre de las Aguas se concentró en los parques Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier y en su plan de implementación se contempló lo siguiente:

Actividades básicas de protección

- la realización de Evaluaciones Ecológicas Integrales (EEI);
- la dotación de un sistema de comunicación por radio;
- el entrenamiento y el equipamiento a los guardaparques;
- la adquisición de vehículos y el equipamiento de técnicos de ciencias y
- la construcción de estaciones de guardaparques, torres de observación de incendios y caminos.

Manejo a largo plazo:

- la elaboración de materiales de referencia y
- presentaciones públicas y viajes promocionales para influir en políticas clave que facilitan la conservación y el manejo de los sitios y amplían la conciencia local y nacional sobre la importancia ecológica y económica de esta región.

Financiamiento a largo plazo:

- el desarrollo de un plan financiero participativo a largo plazo;
- la implementación de una estrategia financiera y
- el entrenamiento de un experto en recaudación de fondos.

Apoyo de los grupos activos locales:

- la caracterización de los sistemas de producción locales;
- la formación de extensionistas agrícolas;
- la capacitación en el manejo de los recursos agrícolas y forestales;
- el establecimiento de parcelas demostrativas;
- demostraciones de prácticas mejoradas;
- el apoyo a redes de producción sostenible y el entrenamiento de guías de ecoturismo;
- el desarrollo de un programa de radio con enfoque ambiental;

- el entrenamiento de los profesores de la zona y
- la capacitación de los grupos comunitarios.

Varios factores afectaron el proceso de implementación del Programa Madre de las Aguas: el Huracán George (1998), la sustitución del personal de las áreas protegidas por cambio de gobierno (2000), prolongados periodos de lluvia en el proceso de las EEI (1998) y las dificultades en la formación de los equipos interdisciplinarios y multi-institucionales para las EEI debido a falsas expectativas por los beneficios que recibirían sus instituciones. Además, la modificación temporal de los límites del Parque Juan B. Pérez Rancier facilitó el reingreso en actividades agrícolas de agricultores que habían sido reubicados previamente y creó desconfianza en los propietarios de tierra para ofrecer de forma espontánea información sobre su tenencia.

El Scorecard para la consolidación de sitios

El Scorecard se aplicó anualmente como parte de la elaboración de los informes anuales de progreso y de aquí su frecuencia anual. El Director del Programa revisaba las ejecutorias acumuladas durante el año recién finalizado y las comparaba con los indicadores establecidos a partir de las metas contenidas en el documento de proyecto aprobado por USAID con fondos del Proyecto de Co-Financiamiento para las ONGs/PVOs. Este proceso inicial se completaba con la asignación preliminar de puntaje a cada indicador. Posteriormente, el Director del Programa enviaba sus resultados por correo electrónico al representante nacional de The Nature Conservancy (TNC) en el país y al asesor técnico de TNC para el área del Caribe. Por separado, éstos procedían a revisar y analizar los resultados recibidos y realizaban los ajustes pertinentes conforme a sus apreciaciones. Por último, se realizaba una reunión entre los tres y se asignaba una puntuación definitiva bajo consenso.

La aplicación del Scorecard se aplicó conforme a lo establecido en las instrucciones para su uso, sin ninguna modificación, y no fue complementado con otras herramientas de evaluación.

Resultados del programa Parques en Peligro

Los siguientes resultados directos del programa Madre de las Aguas se concentran en los Parques Nacionales Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier:

Actividades básicas de protección

Se construyeron cuatro torres de observación de incendios y seis estaciones de guardaparques. Se rehabilitaron senderos internos y se acondicionaron dos centros de recepción de visitantes. La instalación de un sistema de comunicación por radio complementó estas inversiones y facilitó la identificación oportuna de incendios y la organización efectiva de las acciones para controlarlos. El Estado no ha asegurado el mantenimiento adecuado de esta infraestructura a través del tiempo.

La Evaluación Ecológica Integrada (EEI) realizada para los Parques Nacionales Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier permitió el conocimiento más detallado de los elementos de biodiversidad prioritarios u objetos de conservación en el sitio, sus amenazas y las fuentes que las originan. La identificación de un bosque de 8 km² de Palma Manacla en la parte oriental del Parque Juan B. Pérez Rancier fue uno de los hallazgos más importante de esta evaluación.

Aunque no se alcanzó el número deseable, la cantidad de guardaparques fue incrementada, mejorando el patrullaje de estos sitios. Muchos de ellos fueron sustituidos durante el cambio de gobierno de 2000 por personas con limitada formación. Su permanencia en las comunidades periféricas es un potencial comunitario para la conservación de estos sitios. La falta de dieta y los bajos salarios de los guardaparques actuales socaban su motivación para realizar su trabajo con la entrega que demanda esta responsabilidad.

Fueron significativos los esfuerzos para capacitar a estos guardaparques y a comunitarios vinculados a estas áreas, contribuyendo a mejorar las capacidades de protección y manejo en los sitios y en las zonas de amortiguamiento. Cabe resaltar la formación de guías de ecoturismo que encontraron que esta actividad ofrecía una forma de mejorar las condiciones de vida de sus familias.

La información de tenencia de la tierra dentro de los Parques Nacionales Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier está mapeada y disponible en un informe escrito. En el Juan B. Pérez Rancier existen propietarios que no han recibido la compensación por parte del Estado por sus terrenos, lo que hace que mantengan sus expectativas de recuperarlos. La intervención estatal es fundamental para minimizar esta amenaza, aunque la Fundación Moscoso Puello hace esfuerzos meritorios para promover la compra de terrenos privados para su incorporación a la conservación.

Las amenazas a los objetos de conservación en los Parques Nacionales Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier fueron analizadas a partir de su intensidad, frecuencia, extensión, gravedad y la posibilidad de eliminarlas o mitigar sus impactos. Las fuentes de estas amenazas se analizaron para los ambientes terrestres y acuáticos con la participación de científicos, de oficiales del gobierno y de líderes de la comunidad. De este proceso han surgido múltiples estrategias contextualizadas apropiadamente y que se convierten en el norte para la continuidad del proceso de consolidación de estas áreas. La presión por la tierra para usos agrícolas y ganaderos es una amenaza que continúa, especialmente en el Parque Nacional Juan B. Pérez Rancier, donde los agricultores reasentados desarrollan actividades agrícolas de gran impacto ambiental, situación que alienta a otros comunitarios a realizar lo mismo.

Aunque estos parques han sido declarados oficialmente áreas protegidas, confusiones originadas por modificaciones en sus límites han sido el detonante de varios conflictos. La ley 64-00 estableció los límites temporales y se espera su relimitación definitiva dentro del contexto de la nueva Ley de Áreas Protegidas, sometida al Senado de la

República. El programa Madre de las Aguas aportó fundamentos científicos y reflejó los intereses comunitarios para el establecimiento definitivo de los límites de estos sitios.

Manejo a largo plazo

Aunque la legislación actual no contempla la zona de amortiguamiento, el programa Madre de las Aguas, junto a varias organizaciones no gubernamentales, ha promovido este concepto a nivel de los líderes comunitarios y de las autoridades oficiales. En consecuencia, facilitó la elaboración del mapa de uso que se utiliza en las zonas de amortiguamiento informales, las cuales no se delimitan como parte de las áreas protegidas.

La elaboración de planes de manejo a largo plazo para los Parques Nacionales Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier ha sido uno de los resultados de mayor relevancia estratégica para su consolidación al largo plazo. Estos planes surgen a partir de la identificación de los objetos de conservación, el análisis de amenazas y sus fuentes y la definición de estrategias funcionales. En su elaboración participaron los distintos grupos de interés y son suficientemente flexibles como para incorporar nuevas estrategias a través del tiempo.

La investigación científica en los sitios de Madre de las Aguas se desarrolló paralela a la EEI y ha continuado a la fecha ampliando las informaciones sobre los objetos de conservación. El programa ha facilitado apoyo logístico a la realización de investigaciones en la región en entomología, impacto de las actividades agrícolas en la calidad de las aguas, clasificación acuática de los ríos de la región, anfibios y mamíferos, entre otras. También se realizan monitoreos de los bosques de pino, Manacla, nublado y de latifoliada. Además, ha capacitado en monitoreo a personal de distintas organizaciones entre las cuales cabe mencionar al Grupo Jaragua, Progressio, Universidad Estatal, la Dirección General de Parques y el Museo Nacional de Historia Natural.

Financiamiento a largo plazo

La Fundación Moscoso Puello se involucró como organización no gubernamental contraparte local de TNC en el desarrollo de un plan para su sostenibilidad financiera a partir de la materialización de varias iniciativas que le aseguren ingresos financieros a través del tiempo: viveros de plantas nativas para la venta, reciclaje de plásticos, desarrollo de ecoturismo, facilidades a universidades para el establecimiento de laboratorios en sus instalaciones y una carpeta de proyectos de diferentes magnitudes que empiezan a recibir financiamiento o que están en la mesa de varios donantes nacionales e internacionales.

La región Madre de las Aguas cuenta con un plan financiero que se elaboró con la participación del representante de TNC, de la Fundación Moscoso Puello y con autoridades de la Subsecretaría de Áreas Protegidas y Biodiversidad. Se visualizan con grandes expectativas las iniciativas para financiamiento de programas de captación de carbono, manejo y conservación de zonas de amortiguamiento e incorporación de tierras privadas a la conservación.

Apoyo a los grupos activos locales

Para la región de Madres de las Aguas se creó un Comité Consultivo formado por organizaciones representativas con incidencia en los Parques Nacionales Armando Bermúdez y Juan B. Pérez Rancier. A través de este comité, las comunidades y los grupos de interés negocian sus puntos de vista con la gerencia de estas áreas.

En las zonas de amortiguamiento se promovieron proyectos productivos y sostenibles que facilitaron la integración de las mujeres en el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas de amortiguamiento, con alternativas alimentarias y económicas para las familias de las comunidades: un aserradero en la comunidad de la Ciénaga para aprovechar la madera de los árboles derribados por los vientos del Huracán George, la producción de pollos para carne y huevos como fuente de proteínas, la producción de cultivos con prácticas de agricultura orgánica, la rehabilitación y la diversificación de cafetales, entre otras.

La Fundación Moscoso Puello y otras organizaciones no gubernamentales ambientalistas fueron efectivas cabildeando la inclusión de nuevos enfoques a la legislación ambiental dominicana que creó la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Ley de Biodiversidad presentada al Senado. En cuanto a la Ley sobre Áreas Protegidas, la falta de un espacio de consenso impidió a la sociedad civil realizar sus valiosos aportes, lo cual se refleja en las limitaciones para asegurar un co-manejo de los sitios con amplia participación de los comunitarios y la comunidad de organizaciones no gubernamentales.

El desarrollo de un programa radial a través de una emisora de amplia audiencia en la zona contribuyó a mejorar los conocimientos ambientales de la población y favoreció una revaloración local de la región de Madres de las Agua como patrimonio ambiental y económico. En las escuelas se desarrolló un programa de educación ambiental con la capacitación de los profesores y el fortalecimiento del currículo educativo, ampliando el nivel de información y la conciencia de los estudiantes sobre la región. Con la participación de estos profesores, se elaboró una guía educativa para la conservación para cuya impresión se espera la autorización de la Secretaría de Estado de Educación.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Basado en la implementación del programa PeP en el Área de Conservación Madre de las Aguas, se hacen las siguientes observaciones y recomendaciones sobre la gestión de áreas protegidas:

- Es fundamental la permanencia de los guardaparques mas allá de los cambios de gobiernos para asegurar una continua labor de protección de los sitios.
- El involucramiento de las comunidades es vital para alcanzar las metas de conservación y reducir la dependencia de la protección oficial para la conservación de los sitios.

- El aglutinamiento de las organizaciones ambientalistas en torno a la defensa de un área protegida tiene efectos favorables mucho más allá de la defensa del área en cuestión.
- La falta de recursos para las áreas protegidas afecta su nivel de manejo y protección y es una consecuencia del desconocimiento de la clase política sobre la importancia de los recursos de las áreas protegidas para el desarrollo nacional.
- La planificación basada en investigaciones en los sitios es un recurso de primer orden para apoyar una campaña efectiva y creíble de recaudación de fondos.
- El diseño e implementación de un programa de conservación integral junto al involucramiento a largo plazo de las organizaciones no gubernamentales es atractivo para potenciales donantes.
- Para mejorar la gestión de las áreas protegidas, sus gerentes deben aglutinar a todos los sectores para su conservación y manejo.
- Una estrategia de conservación reduce su efectividad si no se aplica a la escala apropiada.
- Cuando se implementan iniciativas serias y sistemáticas que valoran las expectativas de las comunidades conciliadas con las necesidades de protección se abren grandes oportunidades para la participación de la población local en acciones de co-manejo.
- Las empresas o entidades que pueden hacer grandes donaciones poseen sistemas administrativos y de planificación depurados y demandan de las organizaciones no gubernamentales receptoras una competencia similar.
- El apoyo al desarrollo organizacional de los grupos comunitarios se traduce en mejores interlocutores y en la asunción por parte de ellos de mayores responsabilidades en el co-manejo y protección de los sitios. La falta de desarrollo democrático en las organizaciones comunitarias y la falta de sustitución del liderazgo afecta la sostenibilidad de la participación comunitaria.
- La capacitación de guías y la promoción de los sitios es fundamental para el desarrollo del ecoturismo y la generación de ingresos por este concepto en la zona de amortiguamiento.
- Las estrategias de sostenibilidad que no dependen totalmente del financiamiento estatal son un incentivo para el involucramiento de otros donantes y contribuyen a la conservación a largo plazo.
- Las inversiones para hacer de cada sitio un lugar más atractivo para los visitantes consolidan la actividad ecoturística en los mismos.

- Los gerentes de sitios pueden mejorar sus enfoques de manejo si visualizan la importancia de sus áreas protegidas como potenciales generadores de riquezas para las comunidades y como elementos de protección de recursos hídricos.

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.