

# **Estudio de caso sobre el proceso de consolidación de sitios: Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas y Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic, Guatemala**

***Rudy Herrera, abril de 2003***

## **Antecedentes**

La Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas (RBSM) está localizada en el noreste de Guatemala, en parte de los departamentos de Zacapa, El Progreso, Izabal, Alta y Baja Verapaz. Tiene una extensión de 2.426 km<sup>2</sup> y está formada por una cadena montañosa que alcanza su punto más alto en el Cerro Raxón a 3.015 metros sobre el nivel del mar (msnm). Constituye la extensión más grande de bosque nuboso del país que sirve de hábitat al resplandeciente quetzal (*Pharomachrus mocinno*), jaguar (*Pantera onca*) y muchas especies de flora y fauna, así como la producción de agua. El Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic (RVSBP), localizado en el departamento de Izabal, desemboca en el lago del mismo nombre, el lago más extenso de Guatemala, importante por la regulación de la calidad de agua. Sirve de refugio a especies de mamíferos, como el mono aullador (*Alouatta pigra*), reptiles como el cocodrilo (*Crocodylus acutus*) y especies en peligro de extinción como el manatí (*Trychechus manatus*). Ambas áreas contienen el 80% de la biodiversidad del país, constituida por más de 1.000 especies entre mamíferos, aves y reptiles. Además poseen bosques formados por 17 especies de coníferas tropicales.

Estas áreas están fuertemente amenazadas principalmente por la conversión del bosque en áreas para actividades agropecuarias, prácticas agrícolas incompatibles, incendios forestales y prácticas de manejo forestal inadecuadas. En sus zonas de amortiguamiento presentan asentamientos humanos de comunidades indígenas Q'eqch'í y Poqonch'í dedicados a las actividades agrícolas y grupos "ladinos" localizados en la parte sur de la reserva que realizan actividades ganaderas.

La administración de estas áreas fue delegada a la Fundación Defensores de la Naturaleza (conocido como Defensores) por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) luego que fueron declaradas legalmente, mediante los Decretos del Congreso de la República 49-90 y 38-96, respectivamente. La RBSM obtuvo el reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como parte de la red internacional de reservas de biosfera. RVSBP fue designado como uno de los humedales de importancia internacional por la Convención sobre los Humedales RAMSAR.

Desde el inicio de la administración de la RBSM se contó con el apoyo financiero de The Nature Conservancy (TNC) a través del programa Parques en Peligro (PeP) para la protección y consolidación del sitio y el programa Adopte-un-Acre para la adquisición de tierras a fin de asegurar la conservación. El estado brindó apoyo a través de CONAP, asignando diez guardarecursos para control y vigilancia de áreas clave de la reserva. Más tarde se incorporó el RVSBP.

## **El programa Parques en Peligro en el sitio**

El programa PeP apoyó financieramente a Defensores durante diez años en la RBSM y por un período de cuatro años en el RVSBP. Las metas de estos sitios eran conservar y proteger los ecosistemas para que permitieran mantener la diversidad biológica, mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades localizadas alrededor de las áreas protegidas, aprovechando sosteniblemente sus recursos con respeto a la naturaleza y generar información científica de los sitios.

Para lograr la consolidación del sitio se buscaba metas como:

### *Actividades básicas de protección*

- contar con infraestructura básica para realizar las actividades de manejo;
- tener presencia física y contar con el personal necesario para atender amenazas;
- identificar las necesidades de capacitación del personal;
- disponer de la información sobre la tenencia de la tierra para la toma de decisiones para el manejo del sitio;
- identificar y priorizar las amenazas y
- contar con una declaración oficial del sitio.

### *Manejo a largo plazo*

- tener una zonificación interna del sitio claramente definida y conocer los patrones de uso de la tierra en las zonas de amortiguamiento;
- contar con un plan maestro (plan de manejo) que contemplaba las estrategias de protección para cinco años;
- tener información científica de los objetos de conservación disponible y sistematizada y
- contar con un plan de monitoreo implementado.

### *Financiamiento a largo plazo*

- contar con autofinanciamiento para el manejo de sitio indefinidamente y
- disponer de un plan de financiamiento.

### *Apoyo de los grupos activos locales, se contemplaba*

- formar un comité de manejo y/o comité técnico asesor;
- tener la participación en el uso compatible de los recursos naturales;
- desarrollar una agenda política a nivel local, nacional y regional e
- implementar un programa de educación ambiental.

## **El Scorecard para la consolidación de sitios**

El Scorecard para la consolidación de sitios se aplicó al trabajo interno de Defensores con los actores clave (directores de sitio, coordinadores de distrito y equipo gerencial). La falta de tiempo no permitía llevar a cabo procesos amplios y participativos de consulta. Las evaluaciones se realizaron anualmente, basadas en la ejecución del año fiscal. Esto permitió identificar logros, dificultades y actualizar el diagnóstico de la situación del sitio, lo que facilitó plantear los objetivos y actividades del siguiente año.

Por ser un modelo basado en escenarios deseados, el Scorecard contribuyó a orientar las actividades y objetivos de manejo para alcanzar las metas de conservación del sitio. Además, permitió hacer una comparación en el tiempo y por su estrecha vinculación con el modelo de planeación del programa PeP, utilizado bajo un enfoque autocrítico y analítico, generó procesos que permitieron identificar debilidades y oportunidades así como programar actividades, buscando aprovechar los espacios de oportunidades tanto de manejo como de financiamiento y resolver los vacíos en actividades que no tenían mayores avances.

Para mejorar la efectividad del Scorecard se utilizó el Plan de Conservación de Sitio (el cual incluye el sistema de monitoreo), porque éste se vincula con la salud de la biodiversidad en el sitio y la mitigación de amenazas.

El Scorecard sirvió de base para el diseño de la Estrategia para el Monitoreo del Manejo de las Áreas Protegidas del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). Dicha estrategia fue el punto de partida para el establecimiento de la línea base para evaluar el manejo de las áreas protegidas del SIGAP.

## **Resultados del programa Parques en Peligro**

### *Actividades básicas de protección*

El programa PeP sirvió para fortalecer la institucionalidad de Defensores como administrador del sitio y permitió el acceso a mecanismos de sostenibilidad con fondos nacionales. Por ejemplo, Defensores ingresó al Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) de Protección, para extender la protección de áreas protegidas o áreas de reserva en propiedades privadas. PINFOR de Producción es un programa de incentivos dedicado al manejo forestal con fines de aprovechamiento y establecimiento de plantaciones forestales. Actualmente las propiedades de Defensores ingresadas a estos incentivos generan US\$ 62.500 con el potencial de alcanzar los US\$300.000.

Además, el programa PeP contribuyó a tener presencia física en el área para el manejo de conflictos y respaldo de las autoridades locales para las actividades de protección. Sirvió significativamente para asegurar la disponibilidad de personal, en los primeros cinco años de administración de la RBSM.

Por otra parte, se logró comprometer el aporte de 20 a 25 guardarecursos del CONAP y otros pagados temporalmente por las municipalidades, iniciativa privada y gobierno central, principalmente en la época de incendios forestales. Además de realizar actividades de protección, los guardarecursos contratados realizaron actividades de desarrollo comunitario (gestión de créditos, organización, incidencia municipal y manejo de conflictos).

El hecho de contar con fondos provenientes del PINFOR de Protección constituye un factor que contribuye a la ejecución de actividades para asegurar la protección del área (horizonte de 5 a 10 años). La existencia del PINFOR de Producción facilita la apertura de las relaciones con los propietarios privados de la RBSM dedicados al manejo forestal, por ser mecanismos de incentivos nacionales que favorecen la producción forestal y compensación de los propietarios privados.

Entre los factores que obstaculizan la protección del sitio se tiene la debilidad de la aplicación de la ley por parte de las instituciones ambientales nacionales y el caos existente con respecto a la situación jurídica de la tierra, así como el conflicto con la empresa forestal ubicada en la parte sur de la Reserva. Esto se debe a que la aplicación de la ley por “concepto” le corresponde al Estado y no a una organización no gubernamental. Además, el peso político del sector forestal productivo sesga la aplicación de la justicia. Por otra parte, el gobierno no tiene capacidad de respuesta para dar solución al problema de demanda de tierras por parte de los campesinos.

A diferencia de otras áreas protegidas del SIGAP, en este sitio los guardarecursos son personas locales y a la vez son beneficiarios vinculados con la organización comunitaria, porque ellos forman parte de las comunidades y dentro de sus responsabilidades se contemplan tanto las actividades de protección como las de desarrollo sostenible comunitario.

#### *Manejo a largo plazo*

La implementación del programa PeP con relación al manejo a largo plazo generó capacidad institucional dentro de Defensores, sirvió de base para gestión financiera para otros proyectos y contribuyó a la consolidación de un enfoque de conservación y desarrollo. Además, fortaleció el papel de administrador en función del reconocimiento de las organizaciones locales (capacidad de convocatoria, liderazgo y responsabilidad, reconocimiento de las autoridades locales y comunidades). Un aspecto no esperado dentro del programa PeP fue el desarrollo de un vínculo fuerte con las comunidades que sirvió de base para la resolución de conflictos y la consolidación del modelo de prevención y control de incendios forestales, basado en las comunidades y las municipalidades.

La duración y continuidad del apoyo del programa PeP fue un factor positivo para el manejo del sitio a largo plazo, porque le permitió a la organización participar en un proceso de aprendizaje basado en mejorar continuamente y en el manejo adaptativo. Además, contar con la asistencia técnica por parte de TNC en el proceso facilitó el

avance hacia el cumplimiento de los objetivos de manejo y consolidación del sitio. Sin embargo, hubo obstáculos para lograrlo, que incluyeron la falta de sostenibilidad financiera y un marco legal institucional que se quedó estancado y que no responde al nuevo contexto. Adicionalmente, el sector ambiental no se ha adaptado a la nueva realidad de la descentralización y del papel de los gobiernos municipales; este aspecto en particular es importante por la necesidad de implementar la junta directiva de la RBSM.

La institucionalidad que alcanzó Defensores en la región (cinco departamentos) marca la diferencia en el manejo a largo plazo con otras áreas protegidas y en el caso de la RBSM las comunidades se apropiaron de la conservación de la misma.

### *Financiamiento a largo plazo*

El apoyo financiero del programa PeP en el sitio sirvió para desarrollar la base técnica para gestionar otros proyectos y elevó la capacidad de implementación de proyectos. Definitivamente el establecimiento de los programas del PINFOR y el financiamiento en nuevas iniciativas como el pago por servicios ambientales constituyen factores que contribuyen a la sostenibilidad financiera a largo plazo del sitio.

Por su parte, varios factores obstaculizan el financiamiento a largo plazo, como ser: la inexistencia de un marco institucional legal para la aplicación del pago por servicios ambientales, la falta de una valoración objetiva de los servicios ambientales y la nueva legislación de las organizaciones no gubernamentales que desincentiva iniciativas como la formación de fondos patrimoniales, que estarían sujetos a imposición tributaria y auditados por la contaduría general de la nación.

Un aspecto importante que diferencia a RBSM y RVSBP de otras áreas protegidas del SIGAP, es que cuentan con un fondo patrimonial con potencial para la implementación del pago por servicios ambientales, donde el apoyo financiero y la contribución del programa PeP fue un factor determinante, tanto para tener acceso al PINFOR como para gestionar el fondo patrimonial.

### *Apoyo de los grupos locales*

Con el apoyo del programa PeP, la administración de la RBSM logró la reducción significativa de conflictos (invasiones, cambio de uso de la tierra, incendios forestales), se contó con la participación de la población y movilizaciones para la protección de recursos (extracción forestal industrial, talas ilícitas, etc). También, se mitigó la presión política de los grupos locales en contra de aprovechamientos industriales y desarrollo hidroeléctrico.

Uno de los factores que contribuyó al apoyo de los grupos locales es el reconocimiento de los beneficios que el área provee a la población, tales como: agua pura, leña, madera y mitigación de desastres. Los factores que obstaculizan el apoyo de los grupos son: la demanda de las tierras por parte de las comunidades indígenas y la falta de capacidad de respuesta de las organizaciones estatales en los temas del manejo de recursos naturales

(actividades y toma de decisiones están centralizadas). Además, la atención de esta problemática está fuera de la esfera de influencia de la organización no gubernamental administradora.

Al comparar los resultados obtenidos en el sitio con respecto a otras áreas protegidas, Defensores ha realizado un trabajo más prolongado de relaciones con los grupos locales y en un área protegida extensa. Además la continuidad de la organización a cargo de la administración del área muestra la diferencia.

## **Lecciones aprendidas**

El financiamiento del programa PeP y acompañamiento por parte de TNC fue constante a lo largo de un período más extenso que favoreció la consolidación del sitio. La relación con TNC fue mucho más de socio que de donante, enfatizó el tema de protección y fue muy flexible ante la problemática enfrentada.

Sin embargo, los fondos asignados por el programa PeP podrían haberse usado de manera más efectiva si se hubiese incorporado de mejor forma el tema comunitario y la incidencia en legislación, la aplicación de la ley y la generación de fuentes financieras sostenibles.

Por otra parte, en algunos momentos hubo falta de definición de prioridades y efectividad en las decisiones estratégicas de inversión por parte de TNC y Defensores (por ejemplo: inversión en infraestructura ecoturística donde se invirtió sin tener clara la rentabilidad de dicha inversión y sin haberse dado las condiciones de protección y seguridad, o la inversión realizada en aspectos institucionales como lo es el Nuevo Sistema de Información, que tomó tiempo para demostrar su utilidad).

## **Recomendaciones**

El Scorecard para la consolidación de sitios deberá tenerse como una herramienta de uso crítico, dinámico y analítico por parte de los usuarios para aprovechar su potencial de uso en la toma de decisiones para el manejo y consolidación del área.

El Scorecard deberá ser adaptado al contexto y prioridades de manejo del área, deberá revisarse la ponderación de los valores del área con la participación del director y/o administrador del área y se deberá involucrar los niveles institucionales y comunitarios.

En la revisión del Scorecard deberán incorporarse indicadores que se enfoquen en:

- la generación de capacidades de recaudación,
- los mecanismos de sostenibilidad (social, económica y política),
- el desarrollo de estrategias de trabajo con las comunidades para el manejo de conflictos,
- el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y
- la implementación de empresas paralelas (ecoturismo, pago por servicios ambientales y asesoría y créditos productivos).

Los resultados proporcionados por el empleo del Scorecard deberán influir en el mayor involucramiento de otros actores, en especial gobiernos locales, grupos comunitarios organizados, instituciones ambientales y aplicadores de justicia en aspectos clave del manejo del área (planificación, evaluación, monitoreo, gestión).

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.