

Estrategias para el desarrollo sostenible

AMERICA LATINA

Programa de Estrategias
para la Sostenibilidad de la UICN

Arturo López Ornat, Editor
Noviembre 1995

UICN
Unión Mundial para la Naturaleza

América Latina Estrategias para el desarrollo sostenible fue hecho posible gracias a la ayuda de una donación del Centro Internacional para la Investigación del Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá, y de la Corporación Suiza para el Desarrollo

Publicado por: UICN, Gland, Suiza y Cambridge, UK



Copyright: (1995) Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.
Se autoriza la reproducción de esta publicación para propósitos de educación o sin fines de lucro, sin el permiso previo del propietario del copyright.
Se prohíbe la reproducción de esta publicación para su venta u otros fines comerciales sin previa autorización del propietario del copyright.

Cita: López Otnat, A., 1995 *América Latina. Estrategias para el desarrollo sostenible*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. xii + 203 pp.

ISBN: 2-8317-0302-6

Depósito legal: M 5250/1996

Impreso por: Fernández Ciudad, S. L.
Calle Catalina Suárez, 19 28030 Madrid

Diseño: Patricia Halladay y Mimitxo Cernillán. La portada reproduce un diseño Kuna-Yala de Panamá

Disponible de: Unidad de Servicio de Publicaciones de UICN
219c Huntingdon Road, Cambridge CB3 0DL, UK o
División de Comunicaciones de UICN
Rue Mauverney 28, CH-1196, Gland, Suiza

Las denominaciones de entidades geográficas empleadas en esta publicación y la forma en que se presenta la información que contiene no suponen la expresión de juicio alguno de la UICN sobre la condición jurídica de los países, territorios, ciudades o regiones, o de sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites.

Las opiniones expresadas en este informe pertenecen a sus autores y no representan necesariamente las interpretaciones y conclusiones de la UICN o de las otras organizaciones participantes.

El texto de este libro se imprimió en papel reciclado de 90 g con bajo contenido de cloro.

Indice

Prefacio	ix
Participantes	xi
I. SINTESIS	
1. Introducción y resumen de la situación	3
1.1. Introducción	3
1.2. ¿Qué son las estrategias para el desarrollo sostenible	3
1.3. Tipos de estrategias en América Latina	4
1.4. Selección y tipificación de los casos	5
1.5. Estado de desarrollo (status) de las estrategias	6
2. Síntesis de las estrategias nacionales	11
2.1. Origen y situación actual	11
2.2. Desarrollo y sustentabilidad de los procesos	12
2.3. Estrategias nacionales, principales resultados	12
3. Estrategias subnacionales: síntesis y análisis	14
3.1. Origen de las iniciativas y factores desencadenantes	14
3.2. Aspectos geográficos y socioeconómicos comunes	15
3.3. Integración de las estrategias en la planificación del desarrollo	16
3.4. Algunos pasos para la formulación de un documento	18
3.5. El contenido de las propuestas	19
3.6. Internalización: la importancia de la participación	20
3.7. Perspectivas de continuidad	22
3.8. Financiación y cooperación internacional	25



4. Discusión	27
4.1. Principales resultados comunes	27
4.2. Principales problemas	29
5. Lecciones aprendidas	30
5.1. Sobre el concepto	30
5.2. Cómo evitar la discontinuidad de los procesos	33
5.3. Sobre la participación	36
5.4. Sobre la implementación de las estrategias	37

II. SELECCION DE ESTUDIOS DE CASO

América Central

Nacional de Costa Rica	41
Nacional de Nicaragua	49
Regional de Kuna-Yala (Panamá)	55
Regional de Petén (Guatemala)	61
Regional de Tortuguero (Costa Rica)	67
Local de Héroes y Mártires y Proyecto Pikín Guerrero (Nicaragua)	79
Local de Majé-Bayano (Panamá)	87
Proyectos de Talamanca (Costa Rica)	91

Caribe

Reserva y Municipio de Guánica (Puerto Rico)	97
Reserva de la Biósfera de Samaná (República Dominicana)	103
Gran Parque Nacional de la Sierra Macstra y Sistema Nacional de Areas Protegidas (Cuba)	109

América del Sur

Regional de la Amazonia (Ecuador)	119
Regional de Sierra Nevada (Colombia)	125
Local de Tambopata-Candamo (Perú)	131
Reserva de la Biósfera Mata Atlántica y Red de Intercambio Agroecológico (A.P.T.A.) del Estado do Espírito Santo (Brasil)	141

III. ANEXO: FICHAS-RESUMEN DE LAS ESTRATEGIAS

América Central

Internacional del Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras, Nicaragua) ...	152
Nacional de Costa Rica	154
Nacional de Nicaragua	156
Regional de Bocas del Toro (Panamá)	158
Regional de Kuna-Yala (Panamá)	160

Regional de Petén (Guatemala).....	162
Regional de Tortuguero (Costa Rica).....	164
Local del Cinturón Verde (Guatemala).....	166
Local de Iléreos y Mártires (Nicaragua).....	168
Local de Majé-Bayano (Panamá).....	170
Proyectos de Pikín-Guerrero (Nicaragua).....	172
Proyectos de Talamanca (Costa Rica).....	174
Caribe	
Nacional de Cuba.....	178
Reserva de la Biósfera de Guánica (Puerto Rico).....	180
Reserva de la Biósfera de Samaná (República Dominicana).....	182
Gran Parque Nacional de la Sierra Maestra (Cuba).....	184
América del Sur	
Nacional de Perú.....	188
Regional de la Amazonia (Ecuador).....	190
Regional de San Martín (Perú).....	192
Regional de Sierra Nevada (Colombia).....	194
Local de Tambopata-Candamo (Perú).....	196
Plan de Gestión de la Reserva de la Biósfera de <i>El Beni</i> , Bolivia.....	198
Reserva de la Biósfera Mata Atlántica (Brasil).....	200
Red de intercambio Agroecológico (A.P.T.A.) Estado do Espírito Santo (Brasil).....	202



Prefacio

Esta publicación es parte de una serie de Revisiones Regionales de Estrategias para el Desarrollo Sostenible realizadas por UICN, cubriendo Africa, Asia y America Latina. La serie está dedicada a analizar las lecciones aprendidas en estrategias multisectoriales a nivel nacional, regional y local. Es un esfuerzo conjunto del Programa de Estrategias para la Sustentabilidad de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y su Comisión de Estrategias y Planificación Ambiental (CESP). Fue llevada a cabo en cooperación con otras organizaciones como el Banco Mundial, UNDP, IED y WRI con la finalidad de reunir y analizar la experiencia en estrategias, y utilizar ésta información para mejorar el futuro desarrollo y aplicación de las mismas.

Cada volumen consiste en un informe sobre el estado de desarrollo de las estrategias en la región, una síntesis de los estudios de caso, y una selección de casos individuales. La revisión pretende cubrir una muestra representativa de las estrategias que hay en América Latina, reconociendo que éste tipo de revisiones nunca pueden capturar toda la experiencia que cada región puede ofrecer. La información que aquí se presenta está actualizada a la fecha en que los estudios de caso fueron compilados (julio 1993-marzo 1995).

Los estudios de caso no son evaluaciones, sino historias analíticas que proveen una serie de lecciones aprendidas y una información que hasta la fecha no estaba disponible.

Los estudios de caso fueron preparados por una o dos personas de la localidad o del país, estrechamente involucradas en el desarrollo y/o aplicación de cada estrategia, conjuntamente con miembros del Grupo de Trabajo en Estrategias de CESP/UICN y con miembros del staff de las oficinas regionales y nacionales de UICN. Este equipo incluye a los participantes y a los facilitadores de los talleres de 1993 en Isla Taboga y de 1995 en el Petén, quienes están enlistados a continuación.

Es importante enfatizar que gran parte del trabajo de campo llevado a cabo en éstos casos es un esfuerzo pionero en la planificación estratégica y en su implementación. La naturaleza educativa de ambos talleres estuvo animada por la voluntad de todos los par-



ticipantes para discutir sus experiencias en forma abierta y franca. Se centraron en los problemas encontrados y en las lecciones aprendidas; y consideraron sus errores como oportunidades de aprendizaje. Debido a su franqueza y a su habilidad para reflejar las experiencias, el valor formativo de los talleres se vio sensiblemente multiplicado.

Este volumen fué escrito originalmente en español por Arturo Lopez Ornat y traducido al inglés por Peter Whiting. UICN sintió que era importante traducir los estudios de caso al inglés, de forma que la experiencia en el desarrollo e implementación de estrategias, particularmente a nivel local en América Latina, pudiera ser compartida en otras regiones del mundo.

Esperamos que éstas experiencias provean información valiosa, estímulo y motivación para enfrentar retos similares en otros lugares. Los puntos de vista presentados en los estudios de caso no reflejan necesariamente aquellos de las agencias gubernamentales o de los oficiales involucrados en ellos.

Agradecimientos

UICN quiere agradecer a los autores de los estudios de caso y a los participantes en los talleres el haber facilitado tan libremente su tiempo y su experiencia y compartido con otros las lecciones que aprendieron mediante su perseverancia, la prueba y el error. Estamos particularmente agradecidos a Arturo López Ornat por sus largas horas de trabajo coordinando la edición de los estudios de caso particulares y por la compilación de este volumen.

También agradecemos el apoyo económico que nos permitió organizar y llevar a cabo los dos talleres en que éstos estudios de caso fueron discutidos y analizados y, finalmente, por los fondos recibidos para publicar y distribuir este volumen.

Los arreglos locales para el taller de Isla Taboga fueron facilitados por la Oficina de Panamá de UICN-ORMA, y para el taller de el Petén, por la Oficina de SEGEPLAN en el Petén y por UICN-ORMA. Los fondos para la realización del Taller de Taboga fueron provistos por el Centro Internacional para la Investigación del Desarrollo (IDRC) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Los fondos para la realización del Taller del Petén fueron facilitados por el Centro Internacional para la Investigación del Desarrollo (IDRC). Los fondos para la producción de este volumen fueron provistos por la Corporación Suiza para el Desarrollo. A estas organizaciones les damos nuestro más sincero agradecimiento por su apoyo.

Nancy MacPherson
Coordinadora
Programa de Estrategias para la Sostenibilidad
Sede de la UICN, Gland, Suiza

Participantes

Los participantes en el taller de Isla Taboga fueron Jorge Albán Gómez (Ecuador), Ricardo Almanza (Panamá), Augusto Angel Maya (Ecuador), Dionisio Batista (Panamá), Miguel Canals (Puerto Rico), Víctor Cedeño (Nicaragua), AVECITA Chicchón (Perú), Otoniel González (Panamá), Carlos Hernández (Guatemala), Oscar Lücke (Costa Rica), Odilia Maessen (Canadá), Juan Mayr (Colombia), Carmen Miranda (Bolivia), Rolando Mendoza (Costa Rica), Víctor Merino (Perú), Nydia E. Morales (Panamá), Carlos de Paco (Costa Rica), Marco Antonio Palacios (Guatemala), Rosadela Pinzón (Panamá), Omar Ramírez Tejada (República Dominicana), Eric Rodríguez (Panamá), Guillermo Rodríguez (Colombia), Luis A. Rojas (Costa Rica), Pedro Rosabal (Cuba), Sebastião Salles de Sa (Brasil), María Virginia Sandino (Nicaragua), Eduardo Soares (Brasil), Gustavo Suárez de Freitas (Perú), y Maryi Valderrama (Colombia).

Las sesiones fueron moderadas por Alejandro Imbach, Oscar Lücke, Nancy MacPherson, Juan Mayr, Marco A. Palacios, Rosadela Pinzón, Robert Prescott-Allen y Pedro Rosabal. El equipo organizador y secretariado estuvo compuesto por Marcela Bonilla (Colombia), Luis Castello (Argentina), Alejandro Imbach (Argentina), Arturo López Ornat (España), Nancy MacPherson (Canadá), Robert Prescott-Allen (Canadá), Alberto Salas Avila (Costa Rica) y Vivienne Solís (Costa Rica).

Los participantes en el taller del Petén fueron Jorge Albán Gómez (Ecuador), Augusto Angel Maya (Ecuador), César Barrientos (Guatemala), Dionisio Batista (Panamá), Allen Cordero (Guatemala), Eric Dudley (UK), Juan Carlos Godoy (Guatemala), Otoniel González (Panamá), José Guillermo González Marcos (Guatemala), Carlos Hernández (Guatemala), Enrique Lahmann (Costa Rica), Alain Meyrat (Nicaragua), Carlos Raúl Montes (Guatemala), Natalia Ortiz (Colombia), Marco Antonio Palacios (Guatemala), Omar Ramírez Tejada (República Dominicana), Ana Victoria Rodríguez (Guatemala), Guillermo Rodríguez (Colombia), Luis A. Rojas (Costa Rica), Hernando Sánchez (Colombia), Tomi Tuomasjukka (Finlandia), Florangel Villegas (Venezuela) y Néstor Windevohel Lora (Venezuela).



Las sesiones fueron moderadas por Jorge Albán (Ecuador), César Barrientos (Guatemala), Alejandro Imbach (Argentina), Natalia Ortiz (Colombia), Marco A. Palacios (Guatemala), Guiselle Rodríguez (Costa Rica) y Alberto Salas (Costa Rica). El equipo organizador y secretariado estuvo compuesto por Alejandro Imbach (Argentina), Arturo López Ornat (España), Alberto Salas Avila (Costa Rica), Florangel Villegas (Venezuela) y Néstor Windevoxhel (Venezuela).

El editor de este volumen es Arturo López Ornat, quien también escribió la Síntesis y la Discusión.

I.
SINTESIS

Estrategias para el desarrollo sostenible
AMERICA LATINA



enfocadas a la sostenibilidad de un sector particular, por ejemplo, forestal, conservación, pesca, educación.

Una estrategia no es un plan, ni siquiera un plan de largo plazo, aunque la planificación sea parte importante de una estrategia. Un plan es lineal, rígido, y frecuentemente sectorial. Una estrategia debe ser dinámica, ya que trata con gran diversidad de grupos y de intereses sujetos a una situación dinámica. Las estrategias son adaptativas, y gradualmente van construyendo un objetivo de largo plazo en el que intervienen muchos factores. Una estrategia por definición es participativa, genera acuerdos intersectoriales, aprovecha las oportunidades y fortalece las capacidades ya existentes. Las estrategias actúan concentrándose en las prioridades, reanalizan periódicamente su situación y mantienen un sistema de seguimiento interno. Sus acciones van gradualmente cambiando la realidad sin perder el enfoque de proceso.

No existe una receta para las estrategias para el desarrollo sostenible, otra que la adaptación a las condiciones locales. Sin embargo, experiencias en condiciones muy diversas han extraído conclusiones comunes sobre conceptos, métodos, y contenidos.

El dinamismo no va generalmente asociado con la preparación de documentos, aunque muchas estrategias se han centrado en la producción de un documento. Cabalmente, las estrategias son *procesos*; los documentos son meros instrumentos. En este volumen se analizan los procesos, pero también los documentos. El documento permite hacer explícita la estrategia, y de esta forma puede ser discutida, consensuada y aplicada por un amplio espectro de participantes.

1.3. TIPOS DE ESTRATEGIAS EN AMERICA LATINA

Para seleccionar este tipo de experiencias en América Latina, se enlistaron (Cuadro 1 y Recuadro 1) 57 casos de procesos de planificación para el desarrollo sostenible que están teniendo lugar en la Región. Estos 57 casos incluyen 7 estrategias internacionales, 7 estrategias nacionales, 12 estrategias regionales, 15 estrategias locales y de Zonas de Amortiguamiento, 7 Planes de Acción Forestal (PAF) nacionales, y 9 proyectos multisectoriales.

Consideramos que una estrategia es de «desarrollo sostenible» cuando incluye en su análisis y en la formulación de políticas los campos del desarrollo económico, el desarrollo social, y el ambiental y de conservación.

Estos objetivos son contemplados también en los Planes de Acción Forestal (PAF). En 1988 el Banco Mundial promovió su elaboración al establecer los PAF como condición de crédito. Los PAF buscan frenar la deforestación y promover el uso sostenible de

los bosques tropicales a través de programas de manejo de bosques, agroforestería, conservación de los suelos y de la biodiversidad, organización, y desarrollo industrial. Los PAF pueden ser elaborados en forma participativa e incluyen componentes de fortalecimiento y desarrollo de instituciones nacionales y ONGs. Igualmente incluyen acciones tendientes a modificar las políticas y los marcos legal e institucional de los países en cuestión. Por tanto, los PAF son estrategias, aunque con un enfoque sectorial (los bosques).

Las Reservas de la Biósfera propuestas por UNESCO (1976) persiguen crear una red mundial de zonas naturales protegidas donde se conserven muestras representativas de los ecosistemas y las especies que contienen, donde se rescate y fortalezca la cultura tradicional adaptada a cada situación socioambiental, y donde se ensayen o adapten nuevas tecnologías con la participación de la población local. Algunas Reservas de la Biósfera representan ejemplos con más de 10 años de experiencia en la búsqueda de la integración entre estos objetivos.

1.4. SELECCION Y TIPIFICACION DE LOS CASOS

Para la selección de los casos analizados en esta Revisión Regional (presentados en el Cuadro 1) los criterios seguidos fueron.

- tiene una visión intersectorial con objetivos de desarrollo sostenible;
- pasó por un proceso de planificación participativa,
- existe un plan de acción intersectorial con amplia participación y distribución de responsabilidades;
- se han formulado políticas a través de un documento de consenso, preferiblemente oficializado;
- se han iniciado ya acciones para la aplicación de la estrategia;
- el proceso de planificación/acción tiene años en marcha y hay una rica experiencia metodológica que rescatar.

Muchas estrategias son consideradas por los gobiernos como complementarias de planes ya existentes, más que como marco integrador de los planes de diferentes sectores.

No todos los casos del Cuadro 1 son cabalmente Estrategias, o cumplen con todos los criterios arriba señalados. Hay entre ellos diferencias de enfoque, de escala y de tiempo de ejecución. Algunos casos son claramente estrategias para el desarrollo sostenible, con



algunos años de experiencia; otros plantean tal posibilidad como continuación de actuaciones dispersas que se iniciaron sin un marco que las aglutinara; los «Proyectos», por ejemplo, están de hecho construyendo una alternativa socio-productiva al desarrollo «no sostenible», pero carecen de dicho marco general. La escala geográfica de las estrategias es también muy diferente: desde 5.000 hectáreas en Puerto Rico hasta más de 1.000.000 de hectáreas en el Petén o la Amazonia.

El desarrollo social y económico y la mejora de la calidad de vida se enfocan como objetivos principales en los nueve casos considerados de desarrollo sostenible («DS» en el Cuadro 1). Los demás tienen un enfoque sectorial, dirigido principalmente hacia la conservación y/o el manejo de recursos naturales. Los aspectos macroeconómicos y financieros del desarrollo sostenible han estado ausentes en muchos de los casos, siendo las excepciones los que provienen de Cuba, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua.

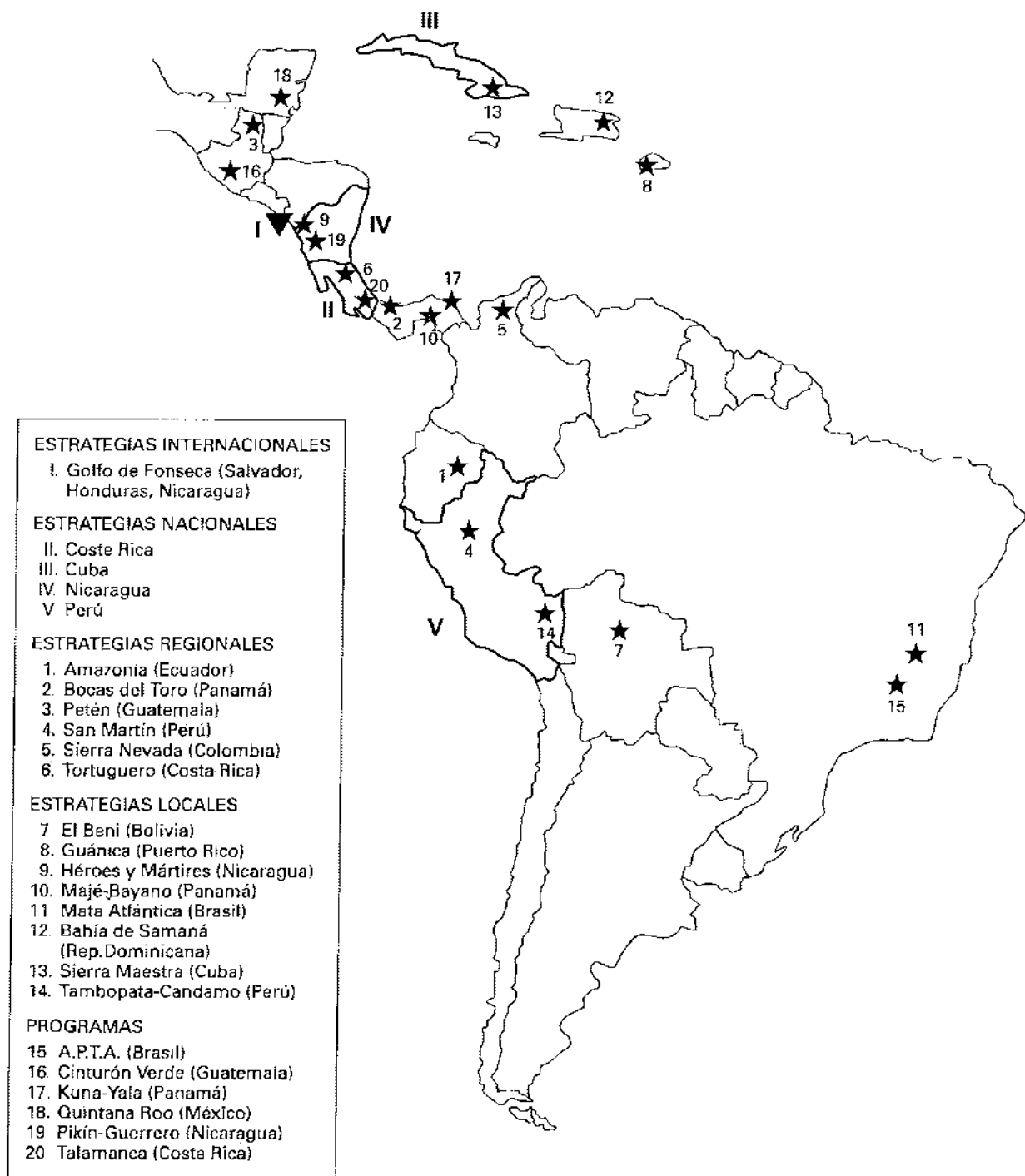
El nicho idóneo para una estrategia es el Ministerio de Planificación o equivalente. Las estrategias deben considerar a los sectores económicos y a los organismos responsables de políticas de crédito y exenciones fiscales.

Los casos seleccionados (Cuadro 1) difieren por tanto en su cobertura temática, y cubren un amplio espectro de situaciones geográficas, políticas y organizativas, con diferentes grados de avance y de éxito en sus objetivos. Ello permite un análisis comparativo de los factores clave, tanto en el éxito como en el fracaso de estos procesos.

1.5. ESTADO DE DESARROLLO (Estatus)

Todos estos procesos son pioneros y sus resultados globales son todavía incipientes. A excepción de Sierra Maestra (Cuba), las demás estrategias solo se aplicaron en parte y en ningún caso tienen más de 5 años de antigüedad. Aunque todas han producido resultados de campo, la mitad están todavía en la fase de formulación de un documento. El estado de desarrollo (estatus) de estos 24 casos (18 estrategias y 6 proyectos multisectoriales) se resume en el Cuadro 1, así como la relación formal de los mismos con los planes de desarrollo en sus países o regiones respectivas.

No necesariamente la terminación de un documento ha generado un cambio de las políticas de desarrollo ni se ha traducido todavía en la aplicación de acciones concretas. Al contrario, hay cinco casos (APTA, Guámca, Héroe y Mártires, S. Nevada y Tambopata) con resultados de campo en diversos sectores sin que exista todavía un documento que proponga un marco general para el desarrollo sostenible.





Las estrategias no son planes, aunque los planes son parte importante de una estrategia. Tampoco son colecciones de proyectos, aunque éstos son poderosas herramientas para su aplicación. Las estrategias son procesos. Los documentos son meros instrumentos.

Convenciones para la Interpretación del CUADRO 1

ENFOQUE:

- DS: Desarrollo sostenible.
- C/D: «C» + elementos de desarrollo.
- AF: Agroforestería
- C: Conservación/Ambiental.
- EF: Educación/Formación.
- FO: Forestal y/o Hidrología.

ESTATUS:

- A. Aplicación oficial, vinculante para todos los sectores del gobierno.
- B. En aplicación por algunos participantes, gubernamentales y no-gubernamentales.
- C. En aplicación por sectores no-gubernamentales.
- D. Documento consensuado por los participantes pero no adoptado por el gobierno.
- E. Documento formulado, pero sin consenso de todos los sectores participantes.
- F. Documento en elaboración.
- G. No se ha iniciado la elaboración de un documento.

INTEGRACION A LOS PLANES DE DESARROLLO:

- TT: Estrategia totalmente integrada a los planes de desarrollo del gobierno.
- PC: Estrategia parcialmente integrada (incluye planes sectoriales).
- AP: Estrategia tiene apoyo político y el documento espera ser oficializado.
- CN. Se firmaron convenios específicos para su aplicación parcial.
- No: Estrategia no integrada formalmente, o en paralelo a la planificación para el desarrollo.

CUADRO 1

Estado de desarrollo de los casos analizados (1995)

Estrategia	País	Enfoque	Estatus (aplicación) (documento)							Integración a los planes de desarrollo				
			A	B	C	D	E	F	G	TT	PC	AP	CN	No
Internacionales Golfo de Fonseca	Salvador, Honduras, Nicaragua	C/D				D						PC		
Nacionales Cuba Costa Rica Nicaragua Perú	Cuba Costa Rica Nicaragua Perú	C/D DS DS C/D	A	B		D					TT	PC	AP	
				B		E						PC		No
			B			E								No
Regionales Amazonas Bocas del Toro Petén San Martín Sierra Nevada Tortuguero	Ecuador Panamá Guatemala Perú Colombia Costa Rica	DS DS DS C+EF DS DS							F				AP	
					C	D						PC	AP	CN
			A									PC		CN
							E							CN
				C				F				PC	AP	CN
			B		D							PC	AP	CN
Locales El Beni Guanica Héroes y Mártires Majé Bayano Mata Atlántica Samana Sierra Maestra Tambopata-Candamo	Bolivia Puerto Rico Nicaragua Panamá Brasil R. Dominicana Cuba Perú	C/D DS AF C+FO C/D C/D DS DS		B					F			PC		CN
				B					G			PC	AP	
				B					G			PC		
				B					G			PC	AP	CN
			A						G			PC	AP	CN
					C		E					PC	AP	
			A							TT				
				B					G			PC		CN
Proyectos APTA Cinturón Verde Kuna-Yala Quintana Roo Pikin Guerrero Talamanca	Brasil Guatemala Panamá México Nicaragua Costa Rica	AF Urbano C+FO C+FO AF DS			C				G			PC		CN
				B					G			PC	AP	
					C				G			PC	AP	CN
			A							TT				
				B								PC		CN
					C				G			PC	AP	



Recuadro 1:

Estrategias y Planes en la Región (otras que en CUADRO 1)

A) INTERNACIONALES (+1 en Cuadro 1):

Golfo de Honduras (Belice, Guatemala, Honduras);
SI-A-PAZ (Nicaragua, Costa Rica);
La Amistad (Costa Rica, Panamá)
Plan de Acción Forestal para Centroamérica;
Proyecto OLAFO (Centroamérica);
Iniciativa Tagua (Ecuador-Colombia)

B) NACIONALES (+4 en Cuadro 1):

Estrategias de Conservación y Desarrollo Sostenible de:
Guatemala, El Salvador, Chile.
Planes de Acción Forestal de:
Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana

C) REGIONALES (+6 en Cuadro 1):

Perú: Estrategias de Desarrollo Sostenible para las Regiones de:
Amazonas, Inka, Grau, Loreto, Mariategui.

D) LOCALES (+12 en Cuadro 1):

Colombia: Aracua; Costa Rica: Caño Negro, Península de Osa;
Ecuador: Maquipucuna; Guatemala: Verapaces; Izabal,
Perú: El Sira; Nicaragua: Cosigüña; Río San Juan

2

Síntesis de las estrategias nacionales

Se analizaron 4 estrategias Nacionales. La de Costa Rica (ECODES) y la de Nicaragua cubren un amplio espectro de objetivos ambientales, sociales y económicos, es decir, son de desarrollo sostenible. Las de Cuba y Perú están dirigidas básicamente a la conservación de los recursos naturales, aunque contemplan elementos de desarrollo socioeconómico cuando están relacionados con la problemática de conservación.

2.1. ESTRATEGIAS NACIONALES: ORIGEN Y SITUACION ACTUAL

En todos estos casos la iniciativa partió del Gobierno, siempre del sector de los Recursos Naturales. En Costa Rica y Perú las ONG nacionales e internacionales tuvieron un papel fundamental al promover esta idea dentro de los departamentos gubernamentales. En Nicaragua fue la cooperación internacional quien motivó el inicio del proceso. En Cuba surgió a partir de las experiencias exitosas en varias zonas de amortiguamiento, particularmente en la Sierra Maestra

Tener una estrategia es como jugar al ajedrez. No tenerla es como echar los dados.

AVEGITA CHICCHÓN

Los documentos fueron consensuados por quienes participaron en su formulación, pero solo en Cuba fue oficializado por los organismos del gobierno (estatus «A» en el Cuadro 1). En el caso de Cuba participan en su aplicación 22 organismos gubernamentales, aunque la estrategia está limitada geográficamente al Sistema Nacional de Areas Protegidas, que cubre un 12 por 100 de la superficie de la isla.



En Perú la Estrategia está congelada, debido entre otros motivos a la disolución de las agencias gubernamentales (de Planificación y de Recursos Naturales) que encabezaron su formulación en 1989. En Costa Rica se detuvo el proceso durante una legislatura (1990-94) por el relevo del partido gobernante; a este hecho contribuyó que la estrategia fuera formulada por técnicos y expertos seleccionados como particulares, y aún siendo algunos de ellos funcionarios, no representaban a sus instituciones. Los principios establecidos en la estrategia de Costa Rica están siendo considerados por el presente gobierno (1994-98), cuyo Ejecutivo ha formulado una Declaración por el Desarrollo Sostenible, acompañada de un programa de acciones concretas, que constituye la línea política de la presente legislatura.

2.2. ESTRATEGIAS NACIONALES: DESARROLLO DE LOS PROCESOS

Todas las estrategias Nacionales se formularon después de un análisis intersectorial de los problemas de la conservación y del desarrollo. En estos procesos han participado profesionales de diferentes disciplinas. Los grupos de trabajo sectoriales, los talleres plenarios, las consultas al sector público, y la circulación y revisión de borradores de los documentos propositivos fueron los instrumentos más utilizados. Los sectores empresariales y financieros estuvieron ausentes de la formulación de las propuestas de Costa Rica y de Perú.

En Costa Rica y en Perú hubo una tendencia a enfatizar la producción de un documento como resultado principal, relegando el desarrollo del proceso y la aplicación de acciones a un segundo término. Los especialistas que analizaron estas experiencias coincidieron en que para mantener vivo el proceso es necesario distribuir responsabilidades en acciones concretas, así como mantener un equipo coordinador o secretariado estable. La carencia de ambas premisas en los casos de Costa Rica y Perú explica en parte su largo periodo sin aplicación. Hasta 1994, los principales resultados obtenidos en ambos casos se deben a la acción de ONGs y/o de profesionales a nivel individual.

En Cuba y en Nicaragua hay un elevado número de Ministerios y departamentos gubernamentales involucrados en la formulación, aprobación y aplicación de las Estrategias; su aplicación descansa también en los gobiernos regionales y municipales (todos los Municipios de Nicaragua, y todos los Municipios involucrados en las Areas Protegidas en Cuba).

2.3. ESTRATEGIAS NACIONALES: PRINCIPALES RESULTADOS

La consecución de un modelo de desarrollo sostenible en estos cuatro países está ante todo limitada por problemas estructurales y factores externos. En Costa Rica y en Perú por la elevada deuda externa y los problemas socioambientales que generan los progra-

mas de Ajuste Estructural; en Cuba por la grave situación económica creada por el aislamiento a que está sometido el país, y en Nicaragua tanto por la gravedad económica como por las secuelas políticas y sociales de la reciente guerra.

Pese a su desarrollo todavía incipiente en todos los casos ha habido ya resultados positivos:

- Las Estrategias de Costa Rica, Cuba y Perú formaron parte de las presentaciones de sus respectivos países ante UNCED (Río de Janeiro, 1992); la de Cuba es además parte de los compromisos del gobierno cubano para la Agenda 21 y el Convenio para la Biodiversidad.
- La planificación oficial se abrió a la participación de las ONGs en Perú, Costa Rica y Nicaragua.
- Los procesos de formulación permitieron la creación de estructuras de coordinación intersectorial en Nicaragua y en Cuba, y de Comités Ambientales en ambos países.
- Aunque no siempre oficializadas, estas Estrategias han servido de marco para planes sectoriales, con impactos positivos y esperanzadores en la mayor parte de los casos:
 - Areas Protegidas: en los cuatro países;
 - Planes de Acción Forestal: en Costa Rica, Nicaragua y Perú;
 - Ordenamiento Territorial: en Nicaragua, y parcialmente en Cuba;
 - Educación Ambiental: En Costa Rica y en Cuba.
- Las estrategias nacionales en Costa Rica y en Perú tuvieron una causalidad (indirecta) sobre el inicio de las estrategias locales de La Amistad, Tortuguero, Inka, Graú, Loreto y Mariátegui en estos países.

Las estrategias deben tener propósitos alcanzables. Para los políticos, los objetivos deben ser política y económicamente viables. Para las comunidades es imprescindible probar los beneficios.



3

*Estrategias subnacionales:
síntesis y análisis*

Esta sección describe en forma sintética las metodologías y resultados de las estrategias. Es en la sección siguiente donde se analizan y discuten los factores comunes y las lecciones que se derivan de las experiencias.

3.1. ORIGEN DE LAS INICIATIVAS Y FACTORES DESENCADENANTES

En América Latina las estrategias subnacionales (regionales y locales) han cosechado un buen número de resultados prácticos. Todas tienen un denominador común: se originan en zonas deprimidas desde el punto de vista social y económico. Las iniciativas provienen tanto del sector gubernamental (sobre todo en Centroamérica y en Cuba) como de las ONGs (en América del Sur). Su origen conceptual puede ubicarse en los aportes de la Estrategia Mundial para la Conservación (WCS, 1980), del programa MaB de UNESCO, y en el desarrollo de los PAF.

- a) *La fuerte crisis productiva y la existencia de problemas ambientales de envergadura* fueron los factores desencadenantes más comunes, ratificando esa notable capacidad humana de responder a los problemas en lugar de prevenirlos. Problemas graves, casi siempre derivados de la deforestación, y unidos al fracaso socioeconómico de muchas iniciativas de desarrollo inapropiadas que fueron inducidas en el trópico americano durante las décadas 1960-70-80.
- b) *La conservación de la biodiversidad* ha sido el principal estímulo en 8 de los 19 casos subnacionales. Los promotores fueron ONGs o los servicios de Parques Nacionales, persiguiendo la conservación de enclaves de extraordinaria fragilidad e importancia. En muchos casos, los objetivos socioeconómicos se sumaron a los

de conservación más tarde, como respuesta al escaso interés, incluso la oposición, de los pobladores locales hacia proyectos inicialmente proteccionistas (El Beni, Tambopata, Tortuguero): o bien como respuesta a la presión que han ejercido las comunidades para obtener alternativas de desarrollo en zonas vecinas a las áreas naturales protegidas (Amazonia, Mata Atlántica, Talamanca). De hecho, dos de cada tres se desarrollan en zonas circundantes a áreas naturales protegidas de importancia internacional, seis de ellas categorizadas por UNESCO como Reservas de la Biósfera.

- c) *El interés de la población meta* solamente actuó como detonante en los Proyectos, no en las Estrategias: estos son los casos de APTA, Kuna-Yala, Quintana Roo, y Talamanca (y parcialmente en Tambopata).
- d) *La formulación de los PAF* ha generado interés hacia la planificación en el caso de Kuna-Yala, pero es más frecuente el caso inverso, donde la existencia de estrategias de desarrollo sostenible sirvió de estímulo para que el sector forestal a desarrollara y aplicara los PAF (ECODES y Tortuguero en Costa Rica, Bocas del Toro y Majé-Bayano en Panamá).
- e) La existencia de algún *problema común* ha sido suficiente impulso y punto de consenso para iniciar o fortalecer algunas estrategias, aglutinando a sectores muy distintos e incluso tradicionalmente enfrentados. Por ejemplo, en Sierra Nevada (Colombia) intereses tan diversos como los indígenas, los grandes finqueros, la guerrilla, los narcotraficantes y los campesinos sin tierra, están de acuerdo en la necesidad de conservar el agua y la capacidad de regulación hídrica de la Sierra; el grave impacto socioambiental de la expansión de monocultivos bananeros aglutinó a todos los sectores alrededor de una estrategia para las Llanuras de Tortuguero en Costa Rica; en el Caribe, los casos de Guánica y de Samaná surgen como respuesta (del Municipio y de ONGs respectivamente) a las perspectivas de un desarrollo turístico masivo e inadecuado.

Las estrategias locales son las que mejor están llevando el concepto de sostenibilidad a la práctica.

3.2. ASPECTOS GEOGRAFICOS Y SOCIOECONOMICOS COMUNES

Solo las estrategias de APTA en Brasil y de Pikín-Guerrero en Nicaragua se desarrollan en zonas tradicionalmente agrícolas. Dieciséis de los diecinueve casos se ubican en zonas con fuertes limitantes ecológicas para la producción agrícola intensiva. Doce de ellas enfrentan la característica situación de una «frontera agrícola» tropical, otras cuatro (Guánica, Samaná, Sierra Macstra, Sierra Nevada) están en áreas de colonización, aunque



más estable, también reciente. El único Proyecto de implantación peri-urbana es el del «Cinturón Verde» de Guatemala.

Todas éstas son zonas periféricas, socio-económicamente marginales, consecuencia del subdesarrollo del centro. Comparten similares problemas de desarrollo y tienen en común los problemas ecológicos derivados de la deforestación, problemas estructurales como la carencia de garantías en la tenencia de la tierra, la limitada presencia e implantación institucional, la debilidad o inexistencia de servicios del estado; y fenómenos sociales como la inmigración y colonización por culturas no adaptadas al entorno, el crecimiento demográfico, la debilidad o carencia de estructuras organizativas y la aculturización de las poblaciones indígenas. También es común la falta de crédito, de apoyo técnico, y de alternativas fuera del esquema de los monocultivos, la ganadería extensiva, la «minería» forestal y otras formas de producción extractivista no sostenible.

Las estrategias más críticas son las que están enfrentando el manejo de los recursos naturales, donde se encuentran más contradicciones y reflejos de los problemas estructurales.

3.3. INTEGRACION DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS SISTEMAS OFICIALES DE PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO

Oficialización

Los documentos formulados por tres estrategias (Mata Atlántica, Sierra Maestra, y Petén) han sido oficializados (estatus «A» en el Cuadro 1); la mayoría de los demás goza la aprobación interna de los organismos participantes en su formulación, pero no una oficialización gubernamental.

La mayor parte de las estrategias repercutieron favorablemente en el ordenamiento territorial, la planificación de áreas naturales protegidas, el sector forestal, la conservación hídrica, la educación formal, y la coordinación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Participación de más de un Ministerio

El caso más excepcional es el de la Sierra Maestra de Cuba, aprobada por Ley, gestionada por una Comisión Rectora intersectorial donde están representados seis Ministerios, y dependiente del Consejo de Ministros. Los casos del Petén y de Bocas del Toro son también notables en cuanto a que las estrategias fueron formuladas bajo la dirección de los Ministerios de Planificación. La estrategia para la cuenca del río Majé

(Panamá), aunque todavía en proceso de formulación, también depende de una comisión interministerial. En todos los demás casos el único Ministerio oficialmente involucrado ha sido el de Recursos Naturales ó su equivalente a nivel local, y solo en seis casos están involucrados los gobiernos locales (Amazonía, Guánica, Sierra Nevada) ó regionales (Mata Atlántica, Petén, y San Martín).

Esta débil integración causa que las estrategias sean consideradas como adiciones o complementos de los planes ya existentes más que como el marco integrador de los planes de diferentes sectores. Generalmente estas estrategias se perciben como enfocadas a un estrecho segmento de actividades, sobre todo ambientales; algunas están todavía sectorizadas en los servicios de Parques Nacionales (El Beni, Guánica, Samaná, Tambopara).

Resultados directos e indirectos de Estrategias no oficializadas

Las Estrategias tuvieron un impacto positivo al introducir el componente ambiental en la planificación del desarrollo en todas de estas zonas. En algunos casos no existían planes de desarrollo particulares para las zonas tratadas (El Beni, Samaná, Sierra Nevada, Tambopata, Tortuguero). Por ejemplo en Bocas del Toro (Panamá) la Estrategia se adelantó a la planificación formal, introduciendo el componente ambiental de forma preventiva, no reactiva, en una región todavía muy poco alterada; el mismo efecto pueden tener las estrategias en proceso de formulación para Amazonía (Ecuador), El Beni (Bolivia), Majé (Panamá), Samaná (República Dominicana) y San Martín (Perú).

El desarrollo sostenible es un proceso dinámico que implica trabajar simultáneamente en 2 vías: la del desarrollo y la de la sostenibilidad.

ALBERTO SALAS

En casi todos los casos la oficialización de las estrategias es una materia pendiente, que sin embargo no implica la falta de actuaciones. La mayor parte de las estrategias han repercutido favorablemente en la planificación de:

- las áreas naturales protegidas (casi todos los casos);
- el sector forestal: en Q. Roo desde 1984; en los tres casos de Panamá a partir de 1988, con la realización de los Planes de Acción Forestal,
- la regulación hídrica (Majé, Pikín-Guerrero, Sierra Maestra, Sierra Nevada);
- la educación formal (Pikín-Guerrero, San Martín, Tortuguero);

Algunos de los proyectos con mayor impacto en el campo (A.P.T.A. en Brasil, plan forestal de Quintana Roo en México, Comarca Kuna-Yala en Panamá) se han organizado y desarrollado sin el concurso de las instituciones del Estado; se mantienen trabajando



fuera del marco de las instituciones, en parte por la debilidad o inexistencia de éstas, por su excesiva burocratización, y en general lamentan la duplicidad y descoordinación interinstitucional, los frecuentes cambios de prioridades en los programas institucionales, y la falta de «memoria institucional» que les ha obligado a recorrer en repetidas ocasiones los mismos procesos de acercamiento a las mismas.

3.4. ALGUNOS PASOS PARA LA FORMULACION DE UN DOCUMENTO

En el análisis de la información

Una estrategia para la «sostenibilidad» requiere un análisis intersectorial y enfocado a los problemas estructurales y multisectoriales del desarrollo, como se llevó a cabo en algunos casos (Amazonía, Bocas del Toro, Sierra Maestra, Petén, Tambopata, Tortuguero). En todos los demás casos, el análisis se compartimentalizó por sectores específicos, o se omitieron del análisis sectores importantes.

Por ejemplo, el análisis de la **capacidad institucional y organizativa** ya existente es fundamental para optimizar los esfuerzos y promover la participación en acciones concretas: ¿cuáles son, de cada institución y organización presente, sus mandatos y roles, competencias, vacíos, duplicidades y recursos materiales y humanos? Este tipo de análisis solamente se ha dado en algunos casos (Guánica, Majé, Mata Atlántica, Petén, Samaná, Sierra Nevada, Sierra Maestra, Talamanca, y Tortuguero). También la **situación macroeconómica y financiera** de cada región es frecuentemente pasada por alto, así como el análisis de las carencias y de las oportunidades que la **ley y los reglamentos** presentes ofrecen para el desarrollo sostenible. Sin embargo estos aspectos son centrales, ya que constituyen los principales criterios e instrumentos de que disponen los gobiernos para la planificación del desarrollo

Vivir una situación no significa comprenderla
AUGUSTO ANGEL MAYA

En la formulación del documento

La formulación de documentos es en sí misma una herramienta para el análisis, la reflexión común y el aporte de ideas. El énfasis en la producción de un documento, en los casos de El Beni, Bocas del Toro y Samaná (y parcialmente en Tortuguero), restó prioridad a las acciones de campo y como consecuencia, «momentum» e interés de los participantes por el proceso. Todos los documentos proponen lineamientos generales para cada sector tratado, pero solo cuatro estrategias (Mata Atlántica, Petén, Sierra Maestra y Tortuguero) establecen objetivos mensurables, y criterios, procedimientos y prioridades de acción para cada sector.

El mejor equipo para una estrategia está formado por especialistas en diferentes disciplinas pertenecientes a distintas instituciones y organizaciones, y con una elevada proporción de personal local.

3.5. EL CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

Ordenamiento Territorial:

Los planes que con mayor frecuencia se han desprendido de estas estrategias han sido los de ordenamiento territorial y de conservación de la biodiversidad (en todas las estrategias), manejo forestal (en todos los casos salvo Samaná y Sierra Nevada), y la educación (en Guánica, Petén, San Martín, Sierra Maestra, Sierra Nevada, y Tortuguero), con impactos positivos y esperanzadores en muchos casos.

El ordenamiento territorial con criterios ecológicos, socioeconómicos, y culturales, es el instrumento básico para construir un modelo de desarrollo sostenible en zonas rurales. Propicia la integración intersectorial, la localización ecológica de las actividades productivas, la resolución de los problemas de tenencia de la tierra y el establecimiento de criterios ecológicos para el otorgamiento de ayuda externa.

Escenarios futuros

Los escenarios son importantes para la planificación estratégica, y útiles para generar interés entre los tomadores de decisiones; entre ellos los demográficos arrojan proyecciones alarmantes. En tres casos (Petén, Sierra Maestra y Tortuguero) se propone controlar la capacidad de carga de los ecosistemas diversificando actividades económicas, elevando la productividad, y estableciendo una superficie mínima para las explotaciones unifamiliares. No es posible predecir el impacto de éstas medidas, ya que las zonas en cuestión sufren las secuelas de la inmigración y del desarrollo no sostenible en sus regiones vecinas. Si las estrategias tienen éxito en elevar la calidad de vida de los pobladores, la inmigración será todavía mayor. Este y otros escenarios provocan preocupación en los equipos técnicos, pero en las estrategias reciben un interés secundario ante la urgencia de los problemas presentes.

La fuerte crisis productiva y la existencia de problemas ambientales de envergadura fueron los factores desencadenantes más comunes... ratificando esa notable capacidad humana de responder a los problemas en lugar de prevenirlos.

ALEJANDRO ÍMBACH



3.6. INTERNALIZACION DE LAS ESTRATEGIAS: LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION

Internalización:

Las estrategias necesitan ser internalizadas para mantener una influencia decisiva en el desarrollo de cada región. La herramienta que mejor asegura la adecuación de una estrategia a las condiciones locales y su internalización es la participación. La participación conlleva al entendimiento y a la responsabilidad compartida.

La importancia de la participación en el proceso estratégico es reconocida por todos los equipos de trabajo, aunque algunos estiman no haber hecho suficiente énfasis en ello. Casi todas las estrategias que ya emitieron un documento, han sido formuladas por equipos técnicos que consultaron a los interesados, pero en general no hicieron el mismo énfasis en la participación y corresponsabilización de las comunidades y grupos meta. Las excepciones son los casos de Sierra Maestra, Sierra Nevada, Tambopata, y Tortuguero. Todos los «Proyectos», sin embargo, demuestran ser ampliamente participativos (APTA, Cinturón Verde, Kuna-Yala, Pikín-Guerrero, Q. Roo y Talamanca).

Para que las estrategias sean internalizadas y se desarrolle el interés por participar en ellas, es necesario proponer lineamientos que sean atractivos para los gobiernos y comprensibles para todos los sectores. Pueden enfocarse inicialmente en los problemas menos contenciosos y facilitar al gobierno la mejor realización de sus tareas, dejando claros los beneficios concretos que van a producir igual a corto que a largo plazo, proponiendo mejoras posibles en todos los sectores, e iniciando acciones demostrativas para garantizar que las estrategias no se queden en un ejercicio de planificación.

En ocasiones es aconsejable reducir la problemática a uno o dos problemas comunes, e intentar resolverlos. Por ejemplo, en Guánica, Samaná, Sierra Maestra, Sierra Nevada, Tambopata y Tortuguero, encontraron muy efectivo dar seguimiento a un solo problema en una comunidad al inicio del proceso, como forma de ganar la credibilidad y confianza de la población local. Otra de las lecciones aprendidas de esta experiencia es que la participación se consigue cuando se utilizan conceptos comunes y lenguaje sencillo. En algunos casos se señaló que los términos «Reserva» o «Estrategia» son inadecuados cuando se trata de buscar la participación local, ya que pueden ser interpretados como planes restrictivos o preconcebidos por personas ajenas a las comunidades. En éste sentido, algunos utilizan el término «zona de uso múltiple» en lugar de «zona de amortiguamiento», ó «pacto» en lugar de «estrategia».

Participación durante la formulación del documento

Una forma de reforzar el sentimiento de responsabilidad común es compartir el trabajo para obtener los datos de campo, de forma que cada participante aporta una parte

de la información. Esta práctica, que permite la consolidación de alianzas desde el principio, contribuyó mucho a la internalización de las estrategias de A.P.T.A., Guánica, Kuna-Yala, Petén, Tambopata y Tortuguero. También en Guánica, Petén, Sierra Maestra, y Tortuguero, los objetivos y prioridades de las estrategias se establecieron de común acuerdo entre todos los interesados.

En ocasiones los equipos de especialistas se conformaron con compartir sus consideraciones y conclusiones con otros interesados a través de reuniones de carácter consultivo. El análisis de éstas experiencias permite concluir que las consultas no tienen el mismo efecto interiorizante y vinculante que una participación plena y responsable.

Los planificadores deben tener responsabilidades prácticas en la ejecución de la estrategia. De igual modo, los que ejecutan acciones en el terreno deben participar de la planificación.

EDUARDO SOARES

Conflictos internos y enemigos externos

En todos los casos hubo períodos de estancamiento debidos a conflictos internos entre participantes. Con frecuencia son debidos a rivalidades entre organismos del gobierno, o entre ONGs. Al abrir el proceso a diferentes sectores, que quizás nunca antes se habían sentado a resolver problemas comunes, afloran conflictos que estaban latentes; pero ello permite resolverlos a tiempo como sucedió en Amazonas, El Beni, Guánica, Majé, Sierra Nevada, Tambopata y Tortuguero. La participación puede generar conflictos a corto plazo, pero siempre menores que los que evita a medio y largo plazo.

Es importante evitar los asuntos más conflictivos, trabajar en torno a puntos de consenso, crear alianzas, hacer concesiones estratégicas y evitar la polarización.

La mitad de los casos mencionan sectores externos a las estrategias y abiertamente contrarios a las mismas, quienes han ejercido presión por detener los procesos. Entre éstos se encuentran madereros, empresas mineras, multinacionales, especuladores de tierras, y sectores políticos y económicos que se benefician del desorden. Aunque éstos actores tradicionalmente se interesaron por objetivos económicos de corto plazo, recientemente los sectores forestal, turismo y pesca (por causas que van del agotamiento de recursos básicos, la disponibilidad de mercados, facilidades crediticias y fiscales, o la mera concientización ambiental) han demostrado que pueden vencer la reticencia inicial por éste tipo de procesos y beneficiarse de una alianza multisectorial hacia la sostenibilidad productiva.



3.7. PERSPECTIVAS DE CONTINUIDAD

Casi todas las estrategias analizadas declaran tener apoyo político a niveles ejecutivo y/o ministerial. Este apoyo cobra mayor importancia donde la capacidad institucional es débil y la cooperación interinstitucional es limitada. El apoyo político puede asegurar la cooperación interdepartamental, hacer a un lado las territorialidades institucionales y suplir en parte la falta de oficialización de las estrategias. Las estrategias deben mantenerse políticamente independientes en previsión de su continuidad ante un eventual cambio de color político.

Las estrategias son con frecuencia dependientes de la acción de ONGs y del apoyo político de los gobiernos, pero no se ha desarrollado todavía, salvo en Petén y en Sierra Maestra, el compromiso (legal, social, económico y financiero) que asegure la continuidad del proceso después que (a) se produzca un relevo político, (b) la cooperación internacional deje de colaborar, o (c) las ONG eventualmente agoten el presupuesto para sus proyectos.

Excepciones a este riesgo de discontinuidad son las estrategias donde:

- los grupos meta lideran el proceso (A.P.T.A., Kuna-Yala, Q. Roo), o están estrechamente involucrados (Guánica, Pikín-Guerrero, Talamanca);
- se trabaja sobre una estrategia de autofinanciamiento (Tambopata, Tortuguero);
- el Estado ha tomado el liderazgo en la aplicación (Majé, Petén, Sierra Maestra, Mata Atlántica)

El dinero que llega fácil se va fácil. El financiamiento externo puede inducir a un falso compromiso. El compromiso local real nace de un diagnóstico participativo de las necesidades y de como alcanzarlas.

EDUARDO SOARES

Merece mención aparte el caso de la Sierra Maestra de Cuba; la integración nacional y la intersectorialidad de ésta estrategia parecen completas. Su debilidad puede estar en su dependencia en la organización estatal, que la afectaría comparativamente en caso de enfrentarse a un eventual cambio político, o a la competencia del mercado que exigiría la renovación de estructuras productivas y financieras.

Los participantes analizaron que el libre mercado, sin embargo, movido por la competitividad a corto plazo, no garantiza tampoco un cambio hacia la sustentabilidad ecológica y productiva. Los casos como Petén y Tortuguero, que produjeron escenarios futuros como herramienta de análisis, prevén situaciones sociambientales alarmantes en el transcurso de una generación, y proponen la necesaria intervención del Estado con medidas regulatorias (legales, fiscales, crediticias) que incentiven el desarrollo de activi-

dades productivas sostenibles, y faciliten su competitividad frente a actividades económicas no sostenibles.

Arreglos Institucionales

En todos los casos participan conjuntamente el gobierno y las ONGs, cuyo acercamiento y coordinación constituyen en sí mismos uno de los resultados más claros de éstos procesos. Al menos en nueve casos (Amazonía, El Beni, Bocas del Toro, Guánica, Samaná, San Martín, Sierra Nevada, Tambopata y Tortuguero) esta fue la primera experiencia de coordinación interinstitucional e intersectorial en la planificación del uso de los recursos naturales.

Todas las estrategias (salvo en Héroes y Mártires) tienen o están en proceso de tener un Comité Interinstitucional encargado de su desarrollo, generalmente bajo la dirección de un departamento gubernamental ligado a los recursos naturales, y con participación del gobierno local y las ONGs. Pero solamente en seis casos (Amazonía, Sierra Nevada, Tambopata, y en los Proyectos de APTA, Kuna-Yala y Q. Roo) los grupos productores de base tienen una representación apropiada en estos Comités.

Los Comités Regionales y los Grupos de Trabajo son instrumentos útiles para suplir la carencia de otros mecanismos de integración de las estrategias a los sistemas de planificación gubernamentales. Los miembros de estos Comités y Grupos pueden estar ligados a niveles superiores de gobierno; por ejemplo, los resultados de la estrategia para Costa Rica se deben a la acción individual de expertos que participaron en su formulación y que más tarde ocuparon puestos relevantes en el gobierno.

Equipo Promotor

Las estrategias requieren un motor humano. Esta responsabilidad suele recaer en el equipo técnico, más que en un Comité interinstitucional de nivel medio. Los equipos técnicos deben estar convencidos de la factibilidad y conveniencia del desarrollo sostenible, tener un grado de compromiso más allá del meramente laboral, con claridad de objetivos, constancia y habilidad negociadora, y una fuerte motivación para superar las frecuentes adversidades y los momentos de pérdida de inercia. El equipo técnico idóneo es plenamente intersectorial y representativo de los principales intereses involucrados. En ninguno de los casos analizados es así, pero con frecuencia hay técnicos delegados de los dos o tres promotores principales de cada estrategia.

Un hecho importante, y positivo, es que dichos equipos son íntegramente nacionales o locales (salvo en Tambopata y Petén), y por lo general disponen de una oficina en la zona de trabajo, que sirve de referencia a los participantes. Se estima esencial el mantenimiento de dichos equipos, pero el financiamiento está asegurado solo para el año en



curso y en ningún caso más allá de dos años. Existe un problema adicional, señalado en varios casos, y es que los técnicos con mayor capacidad y experiencia tienden a dejar su trabajo de campo por razones de familia, para buscar un puesto de mayor responsabilidad en la ciudad o para integrarse en alguna agencia de cooperación internacional. Este «síndrome» también afecta a los líderes de los programas, quienes aunque sigan involucrados, se alejan gradualmente de la problemática de campo.

Los equipos técnicos son transitorios. Las comunidades son permanentes.
DIONISIO BATTISTA

Las estrategias que produjeron mayores resultados tienen en común la existencia de un equipo promotor fuertemente comprometido; en ocasiones uno o dos individuos clave han mantenido los procesos en marcha durante largos periodos. Esta voluntad de tipo personal es más necesaria cuando el proceso no ha producido todavía resultados que ilustren ante los diferentes sectores los beneficios concretos de la estrategia; cuando son beneficiados, los participantes pasan de la observación crítica a la colaboración voluntaria, como demuestran los casos de A.P.T.A., Guánica, Kuna-Yala, Quintana Roo, Pikín Guerrero, Tambopata y Tortuguero. En estos casos, la labor motora del equipo técnico está gradualmente descansando en los demás participantes.

Instrumentos de Extensión y de Seguimiento

- **Grupos de Trabajo:** La formación de grupos de trabajo interinstitucionales para cada sector (agrícola, forestal, turismo, pesca, conservación) se ha contemplado en nueve casos (Amazonia, APTA, Guánica, Majé, Mata Atlántica, Petén, Samaná, Sierra Maestra y Tortuguero).
- **Proyectos piloto:** Todas las estrategias (menos tres) desarrollan proyectos piloto en las comunidades prioritarias, para promover alternativas productivas sostenibles y aglutinar esfuerzos en torno a acciones concretas.
- **Comunicación:** Los medios de comunicación masiva solo fueron contactados en Guánica, Petén, San Martín, Sierra Nevada y Tortuguero.
- **Monitoreo:** Solo en Sierra Maestra se ha establecido un sistema de monitoreo participativo del proceso, con indicadores mensurables. El Beni, Petén, Tambopata y Tortuguero han establecido indicadores físicos (cobertura forestal) y socioeconómicos (demografía, ingreso familiar, porcentaje de producción/reinversión); Los Proyectos de A.P.T.A., Cinturón Verde, Pikín Guerrero, Quintana Roo y Talamanca, mantienen un seguimiento de los aspectos productivos; los demás casos han mantenido evaluaciones internas de los proyectos, pero no de los procesos.

3.8. FINANCIAMIENTO Y COOPERACION INTERNACIONAL

Una importante herramienta para el desarrollo sostenible es la financiera. Los procesos deberían ser autofinanciables para ser sostenibles. Hasta la fecha muchas estrategias dependen del financiamiento exterior. Casi todas han obtenido apoyo financiero internacional en porcentajes que van del 50 por 100 a cerca del 100 por 100. Catorce casos (todos salvo Guánica, Kuna-Yala, Majé, Petón, Sierra Nevada y Tortuguero), declaran tener problemas de escasez de fondos, graves en los casos de Samaná, San Martín y Sierra Maestra.

No vale la pena poner la maquinaria de una estrategia en marcha en base a presupuestos limitados, inconsistentes y atomizados.

Cooperación Internacional

El análisis evidencia que la existencia de estrategias, formuladas o en proceso de formulación y/o de aplicación, genera interés en las agencias de cooperación internacional. Todas las estrategias han elaborado propuestas de financiamiento que, en ocasiones, han supuesto sus primeros planes de acción. Aquellas estrategias que ya disponían de un plan de acción global han presentado el mismo como propuesta de financiamiento exterior. La totalidad de los casos, salvo los de Cuba, han generado interés en algún organismo internacional donante.

La cooperación internacional comporta el riesgo de que algunos proyectos se elaboren siguiendo los criterios y prioridades de las agencias donantes, que respondan a un interés puntual y pasajero, con frecuencia descoordinado de otras agencias, o que se den en paralelo a otros programas de desarrollo no sostenible y de mayor envergadura. La visión de proceso en los donantes está desarrollándose pero todavía se destinan a estos programas fondos sin garantías de continuidad; o bien se simplifica el proceso hacia el desarrollo sostenible como un conjunto de acciones productivas financiables.

Apoyo financiero nacional

Si bien el apoyo internacional se considera recomendable (y justo) para iniciar los procesos, las estrategias deben preocuparse por fortalecer el componente de autofinanciamiento. Por ello es preocupante la ausencia del sector financiero nacional y local en casi todos los procesos de formulación de propuestas, quizás debido a:

- a) el perfil profesional de los equipos de trabajo,
- b) la dominancia inicial de los objetivos de conservación sobre los de desarrollo económico, y



c) la frecuente presencia de donantes internacionales que cubren, inicialmente, éste fundamental aspecto.

Las excepciones son los casos de Sierra Maestra en Cuba, Guánica en Puerto Rico, Quintana Roo en México y Mata Atlántica en Brasil, cubiertas en más del 90 por 100 con fondos locales y nacionales. Es notable que algunos de estos casos son los que han obtenido mayores resultados de campo y han demostrado no estar sujetos a los cambios políticos en sus países.

4

Discusión

Esta es un área pionera donde se están produciendo las primeras experiencias. El análisis Regional está limitado por varios factores:

- a) Los procesos analizados están en sus primeras etapas de desarrollo. Aún teniendo en cuenta los resultados positivos señalados en 4.2, el análisis de estas estrategias debe restringirse a los procesos de formulación y organización de las mismas, ya que su aplicación, siempre parcial, no tiene más de cinco años en ningún caso (salvo en Sierra Maestra y en los «Proyectos»).
- b) Los conceptos de desarrollo sostenible y de planificación estratégica son novedosos y no encuentran todavía el eco necesario entre los diferentes sectores.
- c) Todas estas estrategias están sujetas a fuertes externalidades, que no siempre han sido identificadas o enfrentadas.
- d) No ha transcurrido el tiempo suficiente para valorar si las estrategias pusieron en marcha un proceso de cambio, si identificaron correctamente las prioridades de acción, si están fortaleciendo la capacidad local para el desarrollo sostenible, si son adaptativas y si pueden ser autosustentables.

4.1. PRINCIPALES RESULTADOS COMUNES

Mejor Planificación

El principal logro puesto de relieve en todos los casos ha sido introducir por vez primera la variable ambiental en los ejercicios de planificación. En muchos casos, estas estrategias fueron también pioneras como herramientas de planificación intersectorial del desarrollo en sus respectivas regiones, e introdujeron la metodología participativa también por primera vez.



Mayor Capacidad

Como consecuencia, en todos los casos se aprecia un fortalecimiento de la capacidad local para la gestión de sus propios recursos, la creación de estructuras de coordinación inter e intrasectoriales, y la aceptación de las ONGs y de las organizaciones civiles y comunales como co-responsables en la planificación, en la conservación y en el desarrollo.



Las estrategias aprovechan las oportunidades y fortalecen la capacidad ya existente en cada ámbito; no pretenden crear nuevas organizaciones ni sustituir las ya existentes.



Tecnologías Apropriadas

Los resultados técnicos son todavía incipientes pero promisorios. Algunas estrategias han servido de marco para nuevos esquemas de ordenamiento territorial. Las perspectivas de conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales han mejorado sensiblemente. Más de la mitad de los casos tienen también resultados positivos en el sector forestal, o en otros sectores productivos importantes como la agricultura, la pesca y el turismo.



Donde el sector productivo ha participado más, se han desarrollado también más las herramientas que garantizan que las estrategias no se queden en un ejercicio de planificación. Las primeras tecnologías para la producción sostenible se están desarrollando en los casos de A.P.T.A., Cinturón Verde, Pukín Guerrero, Talamanca, y en los proyectos de campo participativos de las estrategias de Héroes y Mártires, Petén, Quintana Roo, Sierra Maestra, Sierra Nevada, Tambopata y Tortuguero.



El trabajo con las comunidades es complejo. Su interés por participar se ha logrado a través de acciones prácticas, no de planes. La lección principal es partir de las necesidades de la comunidad y dar respuesta, no discurso.



Concientización

Todos los casos han mejorado el nivel de concientización ambiental entre el sector público, los funcionarios involucrados, y las organizaciones de base, y en algunos casos han conseguido oficializar programas de educación ambiental dentro de los sistemas de educación formal.



4.2. PRINCIPALES PROBLEMAS

Procesos reactivos

Las estrategias locales se iniciaron como reacción a problemas de degradación de los recursos naturales, como respuesta a situaciones socioambientales muy deterioradas; la planificación estratégica debería utilizarse como herramienta preventiva y no solo reactiva.

Fuertes externalidades

Un motivo de preocupación general es la integración de estas estrategias en la política económica y de desarrollo nacional, y ésta a su vez en el concierto internacional. Todas las estrategias subnacionales están sujetas a fuertes externalidades, particularmente socioeconómicas, pero también políticas, y en algunos casos militares.

Las limitantes para el desarrollo sostenible son significativas en toda la Región, entre ellas la situación creada por la crisis productiva con modelos importados, la deuda externa, las políticas de ajuste estructural, y las políticas de crédito para actividades extractivas y no sostenibles; estas zonas se convierten en exportadoras de materias primas con muy bajos porcentajes de reinversión, factores que se suman a la tradicional infravaloración económica de los recursos naturales.

La situación de marginalidad social en las áreas de frontera agrícola debilita aún más las posibilidades. Al crecimiento demográfico se suma la inmigración desde otras zonas vecinas, deprimidas por las mismas razones arriba expuestas. Las perspectivas de mejoramiento de la calidad de vida, aun siendo reales, pueden generar más inmigración.

Capacidad limitada

La capacidad de respuesta a estas presiones, más aún con la urgencia que sugieren los escenarios que se han llevado a cabo, es actualmente muy limitada. Por un lado la debilidad institucional y la falta de control para el cumplimiento de las normativas existentes; por otro, la discontinuidad de los programas de gobierno, y la duplicidad y falta de coordinación interinstitucional, no solo entre organismos del mismo sector, sino entre diferentes departamentos de gobierno (por ejemplo, entre los de «Agricultura» y de «Recursos Naturales» en El Beni, Mata Atlántica, Samaná, Tambopata, Tortuguero).



5

Lecciones aprendidas

Cada estrategia ha señalado las experiencias más relevantes por las que han pasado, destacando las lecciones que se desprenden de ellas. Una lección general es que **no existe una receta** para las estrategias hacia el desarrollo sostenible, otra que la **adaptación a las condiciones locales**. Esto no impide extraer lecciones comunes. Es significativo cómo experiencias de trabajo de años, aisladas unas de otras por miles de kilómetros, han presentado conclusiones comunes sobre conceptos, métodos y contenidos.

5.1. SOBRE EL CONCEPTO

Proceso

El concepto más ampliamente aceptado es que las estrategias son *procesos* que llevan, por medio de aproximaciones graduales, hacia un objetivo integrador y complejo, el desarrollo sostenible. Estos procesos incluyen acciones prácticas y demostrativas, y en paralelo, inciden en la planificación.

Sin embargo, el término «estrategia» puede malinterpretarse como una forma de plan de largo plazo, donde predomina una percepción lineal y por etapas, con énfasis en la producción de un documento. Las estrategias no son planes aunque los planes son parte importante de una estrategia. Tampoco son colecciones de proyectos, aunque éstos son poderosas herramientas para su implementación.

La práctica ha demostrado que cuando una estrategia es aplicada, pasa a ser influenciada y alterada por la realidad. Es equivocado suponer que podríamos, perfeccionando la planificación, alcanzar una «estrategia perfecta». Esta no existe. Las estrategias van ganando riqueza de conceptos y criterios a medida que son aplicadas. La planificación

debe ser muy dinámica y flexible, al igual que la coordinación, ya que las condiciones son muy fluctuantes, y los contextos cambiantes.

Hay derecho al error. El riesgo a equivocarse no puede impedir la acción. Compartir y divulgar los errores es una buena manera de ayudar a otros a acertar.

¿Es necesario un documento?

La diversidad de situaciones analizadas no sugiere una respuesta única. Algunos resultados de campo parecen sugerir que un documento no es imprescindible. Por ejemplo, decenas de miles de familias ocupan cientos de miles de hectáreas en las regiones agroforestales de A.P.T.A. en Brasil, en los bosques de Quintana Roo en México, en las laderas de la Sierra Nevada en Colombia y de Talamanca en Costa Rica, y en la Comarca Kuna-Yala de Panamá. Estos pobladores están desde hace años involucrados en un proceso hacia la sostenibilidad productiva y la capacidad de autogestión, sin haber sentido la necesidad de plasmar sus planes por escrito, salvo como herramienta para obtener financiamiento externo. En otros casos, como en Petén o en Cuba, el documento fue el instrumento necesario para iniciar la aplicación de las estrategias.

La mayoría no han conseguido oficializar sus documentos, ni aún en momentos políticamente favorables, y reconocen que un enfoque excesivo en un producto escrito puede distraer un tiempo y recursos valiosos de las acciones estratégicas.

El análisis de estas veinticuatro experiencias sugiere que ni la contingencialidad ni la planificación deben obsesionar estos procesos. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que una estrategia es mucho más que un documento, pero un documento es útil a diversos propósitos: ayuda a hacer la estrategia explícita; recoge los lineamientos que pueden ser oficializados por los gobiernos; ayuda a ordenar las prioridades; y es una herramienta útil para socializar conceptos e ideas y para promover la participación.

Planificación-Acción

El análisis demuestra que ambos enfoques deben ir en paralelo. Idealmente, se retroalimentan uno al otro. La planificación exhaustiva sin acciones pierde el interés y la credibilidad de los participantes, quedando gradualmente en reuniones de pequeños comités. La acción que no incide en la planificación pierde oportunidades de integrar a otros sectores y de generalizar sus logros.

Los estrategias deben ser planeadores y ejecutores. A todos los niveles, deben tener responsabilidades prácticas en la ejecución de la estrategia, por lo menos en forma ocasio-



nal. De igual modo, los que ejecutan acciones en el terreno deben participar de la planificación. Ejecutores que no tienen conocimiento de la importancia de su tarea en el conjunto de la estrategia, difícilmente se apasionan, lo que hace que se vuelvan ineficientes.

Cuando una estrategia es aplicada, pasa a ser influenciada y alterada por la realidad. Es equivocado pensar que podríamos, perfeccionando la planificación, alcanzar una estrategia perfecta.

ROBERT PRESCOTT ALLEN

Factibilidad

Las estrategias deben tener propósitos alcanzables. En este sentido es muy importante demostrar su factibilidad. Para los políticos, los objetivos deben ser política y económicamente viables, de lo contrario los procesos permanecen segregados de los planes gubernamentales. Para las comunidades, es imprescindible **probar** que los beneficios económicos, sociales y culturales que se desprenden de la conservación de los recursos naturales son tangibles.

¿Estrategias internacionales?, ¿nacionales?, ¿locales?

Cuanto menor es la jerarquía territorial de las estrategias, mayor impacto tiene en la realidad. La Estrategia Mundial para la Conservación (1980) y UNCED (1992), proveyeron el marco conceptual global del desarrollo sostenible. Las estrategias nacionales introdujeron la preocupación ambiental en la planificación; en América Latina, son las estrategias locales las que mejor están llevando estos conceptos a la práctica.

La formulación de estrategias *Nacionales* en nuestra Región ha sido un medio de reflexión y de concientización a nivel gubernamental, pero ha producido pocos resultados concretos. Muchos participantes las consideran hoy en día «inviabiles» política y económicamente. Sirvieron en su momento para permear algunos objetivos de conservación en los planes de desarrollo, para proveer una base de reflexión sobre el desarrollo regional, y servir de marco a los apoyos de la cooperación exterior.

Las estrategias locales tienen mayores posibilidades de aplicación que una estrategia a nivel nacional. La participación es más amplia y los resultados más tangibles. Las estrategias locales son instrumentos apropiados para la aplicación de las estrategias nacionales. Un paso más allá en el nivel de jerarquías, algunas estrategias locales han requerido llevar a cabo **estrategias comunales**, a nivel de un solo pueblo, en las comunidades más representativas de diferentes estilos y tradiciones de desarrollo.

Esta reflexión vino a validar la máxima de «Pensar globalmente, actuar localmente». En este sentido, la descentralización favorece a las estrategias. También se reconoce que

el desarrollo sostenible no es posible en aislamiento. Cualquier localidad está sujeta a fuertes externalidades. Es necesario actuar en paralelo a niveles locales y nacionales. Pero si el marco nacional no es propicio al desarrollo sostenible, las estrategias locales pueden aportar resultados convincentes para un cambio positivo en los niveles superiores.

5.2. SOBRE COMO EVITAR LA DESCONTINUIDAD DE LOS PROCESOS

Internalizar las Estrategias

Salvo en Cuba y en el Petén, ninguna estrategia es oficial, vinculante para todos los sectores del gobierno. El poco éxito en este campo puede deberse a que las estrategias (a) no han enfocado los aspectos macroeconómicos y de desarrollo regional que son prioritarios para los gobiernos, (b) se han presentado como del «sector conservación», o bien de interés para las ONG, (c) no proponen acciones concretas, no identifican los roles de cada participante, no van acompañadas de un plan de acción.

Las estrategias necesitan ser acogidas por todos los participantes, particularmente por diferentes Ministerios. El nicho idóneo es el Ministerio de Planificación o equivalente, pero en la formulación del documento deben participar el mayor número de instituciones involucradas. Entre ellas hay que considerar a los sectores económicos y a los organismos responsables de la promoción de políticas de crédito y de exenciones fiscales.

La gente necesita incentivos para participar en una estrategia. Una forma de hacerlo es buscar al principio un punto de consenso, centrarse en algo en lo que todos (o prácticamente todos) los participantes potenciales estén de acuerdo.

JUAN MAYR

Los participantes deben desarrollar su confianza en los procesos. Para ello es importante evitar los asuntos más conflictivos, trabajar en torno a puntos de consenso, crear alianzas, hacer concesiones estratégicas y evitar la polarización; algunos participantes destacaron la importancia de evitar el compromiso con un solo Partido o tendencia política

Instancias Organizativas

Para suplir la falta de integración oficial, un Comité Coordinador o una Unidad de Seguimiento (inter-institucional) permite mantener la inercia de la estrategia, la coordinación entre las partes, y el enlace con niveles superiores. Los niveles de organización deben



ser dinámicos y flexibles; no es conveniente forzar la existencia de Comités mientras la dinámica de la estrategia no lo exija. La claridad en los roles, el reparto de responsabilidades, y los resultados de campo son los incentivos que mantienen vivos a estos Comités. Los compromisos escritos (convenios) son instrumentos apropiados para fortalecer los compromisos de cooperación, así como la persistencia de grupos de trabajo (técnicos) entre instituciones.

Todos los análisis consideran que una estrategia no puede depender de una sola institución o ONG. Pero en ausencia de un comité intersectorial o instancia similar, algunas estrategias se apoyan en departamentos particulares del gobierno e incluso en altos funcionarios, o han formado alianzas con intereses nacionales que pueden actuar como refuerzo. La influencia a través de las agencias donantes y de cooperación es también importante a la hora de influir en la política nacional.

Equipos Técnicos

Con o sin un Comité formal, las estrategias requieren de una fuente de energía para mantenerlas en marcha y motivarlas. Las organizaciones gubernamentales pueden llevar el liderazgo (casos de estrategias nacionales de Cuba, Nicaragua y Perú, o subnacionales en Sierra Maestra, Majé, Petén), pero con frecuencia la dedicación de ONGs, de equipos comprometidos y de líderes carismáticos, están detrás de las experiencias más exitosas.

Es importante mantener un equipo interdisciplinario promotor, en lo posible interinstitucional, e involucrar en la toma de decisiones a los funcionarios medios, no solo a los de niveles superiores. También es importante que el personal técnico sea nacional. La existencia de un equipo de campo comprometido es fundamental. Los equipos de campo mantuvieron la coherencia y el interés a través de periodos difíciles en que parecía que las estrategias iban a terminar. El equipo está motivado más allá de sus términos contractuales. No hay método o estrategia que funcionen si no creemos en ellos; la dedicación es plena. Muchos han señalado, por tanto, no admitir que los miembros del equipo planificador estén sólo a tiempo parcial.

La carencia de personal técnico medio y especializado es una limitante puesta de relieve en todos los casos analizados. Casi todas las estrategias están aprovechando los recursos humanos de las ONG que, en este sentido, hacen un aporte fundamental a los procesos hacia el desarrollo sostenible en la región, particularmente cuando se trata de localidades apartadas con escasa presencia gubernamental.

Se debe procurar un contacto más estrecho y directo con las comunidades, no solo a través de sus líderes.

LUIS ROJAS

Financiamiento de los procesos

Para mantener vivo el proceso es imprescindible contar con un mínimo de recursos que aseguren la dedicación de un equipo promotor, así como proveer presupuestos suficientes y ágiles para hacer frente a talleres, intercambios, pequeñas publicaciones y fondos semilla para iniciativas locales. Las estrategias que no han dispuesto de estos mínimos han visto muy limitadas sus oportunidades, o no han podido seguir adelante. Muchos participantes están de acuerdo en que no vale la pena poner la maquinaria de una estrategia en marcha en base a presupuestos limitados, inconsistentes y atomizados.

Todas las Estrategias, salvo en Cuba y parcialmente en Brasil, son todavía fuertemente dependientes de fondos externos, y en pocos casos están contemplando el fortalecimiento de la capacidad financiera local/nacional y la eventual retirada de la cooperación internacional. En este sentido, algunos casos (Kuna, Pikín, Talamanca, Tortuguero) pasaron por periodos «puente» de hasta un año sin financiamiento externo. La experiencia fue dura particularmente para los equipos técnicos, pero los procesos se fortalecieron a la larga, ya que los promotores locales y nacionales de las estrategias se vieron en la necesidad de suplir en parte estas carencias, y su grado de conocimiento y de compromiso sobre el proceso mejoró; los equipos técnicos también se vieron en la obligación de analizar las experiencias de la fase anterior, de re-formular sus prioridades y de centrarse en los aspectos más relevantes.

Fortalecer la Capacidad Local

El principal logro en un proceso de formulación no es solo emitir un documento de consenso, sino haber generado la participación necesaria para internalizar sus recomendaciones y haber fortalecido la capacidad local para llevar a cabo la misión. Para ello, el equipo promotor no debe intentar resolver todos los asuntos que se le presentan, sino aprovechar las organizaciones ya existentes, fortalecerlas en sus objetivos de desarrollo sostenible, y apoyar las iniciativas ya existentes en esta dirección. Debe por tanto actuar como catalizador, orientador y supervisor del proceso y en este sentido aprovechar y fortalecer la capacidad existente en la región, de forma que pueda continuar por medio de sus actores nacionales o locales una vez que, eventualmente, el proyecto promotor haya terminado.

La capacidad necesaria es tanto a nivel organizativo y técnico como a nivel económico. Es importante que las estrategias se planteen su autosostenibilidad financiera en base a fuentes locales, el desarrollo de incentivos fiscales para el desarrollo sostenible, y la concepción de una estrategia económica que otorgue un rol a estas regiones en el desarrollo nacional y asegure su integración y competitividad a largo plazo.



5.3. SOBRE LA PARTICIPACION

La importancia de la participación

Las estrategias son de todos, no de los grupos promotores. El desarrollo sostenible involucra a toda la sociedad. Todos los casos señalan que la amplia participación y la integración de sectores gubernamentales, privados, sociales y de ONGs en los análisis, propuestas y aplicación de programas, es el factor clave para garantizar los resultados del proceso. Esta participación se concreta en una *responsabilidad compartida*. La participación así entendida no es por tanto solamente una consulta.

Sobre la práctica de la participación

Los actores no suelen tener experiencias previas de planificación participativa. Lo novedoso de este tipo de experiencias se vio reflejado en las dificultades enfrentadas para generar una visión intersectorial de los problemas y de sus soluciones, y también en las dificultades para mantener el interés de los participantes por el desarrollo del proceso. La gente necesita incentivos para participar en una estrategia. Una forma de hacerlo es buscar al principio un punto de consenso, centrarse en algo en lo que todos (o prácticamente todos) los participantes potenciales estén de acuerdo.

Cada participante debe tener claro su rol particular dentro del proceso. La claridad en los roles es fundamental para evitar conflictos internos. En general tuvieron mejor respuesta aquellos participantes con un ámbito de participación más claro.

Una forma de aplicar estas recomendaciones es reunir a los participantes potenciales con el fin de hacer un diagnóstico en común. Para ello, cada participante aporta la información que es de su especialidad. Así se identifica mejor la información existente, se evita duplicar esfuerzos, se aprovecha la capacidad local, y se comparte la responsabilidad por el resultado.

Las limitantes de la participación

La participación también tiene limitaciones. Toda planificación seria y participativa toma tiempo y paciencia para que se haga bien. La participación, como ya se dijo en otro punto, aflora conflictos que estaban latentes, aunque evita que se hagan mayores en el futuro. La participación no puede ni debe ser del 100 por 100; su amplitud y profundidad dependen de la escala y del enfoque de cada estrategia. Por ejemplo, a nivel de un Departamento o de una Provincia, la participación de los grupos meta necesita limitarse a la de los representantes de organizaciones de base de ámbito general, evitando abrirse a todos los pobladores que muestran interés a nivel particular, pues ello llevó a varias



estrategias hacia periodos de estancamiento. Al contrario, a nivel de estrategias comunales, la participación de los grupos meta es plena, y la de autoridades de niveles altos, que pueden tener intereses políticos particulares, también produce estancamiento del proceso. La participación es como un «sandwich», puede tener diferentes niveles para un resultado común: el nivel superior de participación establece el marco general para la región; el nivel inferior establece las acciones concretas a nivel de grupos meta. Las acciones están impregnadas de los resultados de la participación en ambos niveles.

5.4. SOBRE LA IMPLEMENTACION DE LAS ESTRATEGIAS

Error

El error es un elemento básico del aprendizaje, por lo tanto es imprescindible identificar claramente los errores y aprender de ellos. Compartir y divulgar los errores es una buena manera de ayudar a los otros a acertar. Algunos participantes expresaron que existe el derecho al error, incluso la obligación. No debe haber miedo a errar, el riesgo de equivocarse no puede impedir la acción. Para algunos, un error en la práctica es más educativo que 100 aciertos en la teoría.

Comunicaciones

Un error del cual aprender es la debilidad de casi todas las estrategias para informar a amplios sectores de la sociedad. Los participantes hacen enormes esfuerzos para mantener la coherencia de los procesos y el interés de los actores por participar, pero la mayor parte han olvidado hacer un esfuerzo adicional, relativamente menor, para mantener informados de lo que se está haciendo a la ciudadanía, a través de medios de comunicación masiva. Las estrategias no se han presentado tampoco en forma atractiva y sencilla que muestre, a los ciudadanos, cuales pueden ser los beneficios tangibles, y a los gobiernos, cómo pueden ayudarles a hacer mejor su tarea.

¿Representantes? ¿Líderes?

La autoridad formal no es necesariamente representativa de la comunidad, o bien no necesariamente revierte la información a los vecinos. Por ejemplo, en Petén se vió que los alcaldes no representan a sus comunidades, ya que hay un 80 por 100 de absentismo electoral; los proyectos comenzaron a trabajar con los alcaldes auxiliares que están en las aldeas, quienes tienen hasta diez años ocupando dichos cargos.

A nivel Local, algunos casos (Guánica, Kuna-Yala, Petén, Tortuguero) coinciden en llamar la atención sobre la falta de representatividad de muchos líderes locales, quienes



participan en la formulación de las estrategias y de los planes de acción sin revertir esta información a las comunidades. Algunas comunidades se mantuvieron cerradas a las estrategias mientras los equipos técnicos no comenzaron a negociar directamente con ellas. La lección es que se debe procurar un contacto más estrecho y directo con las comunidades, no solo a través de sus líderes, pero que en esta participación deben incorporarse todos los «sectores» de cada comunidad. Con frecuencia las comunidades tienen diversas instancias organizativas, como las de deporte, salud, desarrollo, educación, cooperativas, además de la autoridad formal. Las estrategias pueden crear un comité de enlace en cada comunidad, que sea representativo de todos los grupos de la comunidad, y no solo de uno de ellos.

Proyectos con Comunidades

En las estrategias locales, las comunidades son la garantía de aplicación en la práctica y de continuidad del proceso. Todos los casos señalan que es preciso responder a los compromisos con las comunidades de forma efectiva y con mecanismos expeditos, so pena de perder credibilidad.

El trabajo con las comunidades es complejo. Su interés por participar se ha logrado a través de acciones prácticas, no de planes. Las acciones se desprenden a su vez de auto-diagnósticos comunales. Se ha comprobado que en la mayoría de los casos, las comunidades dejan la conservación de los recursos naturales en segundo plano. Varias estrategias han comenzado por temas sociales y de infraestructuras (por ejemplo, en Cinturón Verde con el reciclaje de la basura; en Samaná con la limpieza de playas; en Tortuguero con el agua potable; en Majé con la seguridad alimentaria).

Las herramientas utilizadas con mayor éxito son los proyectos piloto, las facilidades crediticias a través de bancos comunales, los intercambios de experiencias entre campesinos, la participación de las mujeres, y la labor de extensión de los maestros. También se señaló la superioridad de la capacitación al campesino como herramienta para el desarrollo, en comparación con los métodos más tradicionales de extensión agraria.

Pero los aspectos técnicos son solucionables; las decisiones que pesan son aquellas que requieren cambiar las condiciones y actitudes de la gente. Todos estuvieron de acuerdo en que es necesario respetar los ritmos y prioridades de las comunidades. La lección principal es **partir de las necesidades de la comunidad y dar respuesta** (no discurso).

ARTURO LÓPEZ ORNAT



II.
SELECCION
DE ESTUDIOS
DE CASO

Esta Sección presenta en forma narrativa una selección de estudios de caso correspondientes a 2 estrategias nacionales, 6 estrategias regionales y 7 estrategias locales, que proveen una muestra representativa de todas las situaciones encontradas.

Las estrategias regionales y locales difieren ampliamente en su enfoque y formas de organización, fiel reflejo de sus diversos orígenes. Algunas son estrategias en el sentido de la definición dada al principio de este volumen. Otras son estrategias incipientes, que recientemente están incorporando un enfoque más estratégico para cumplir con sus objetivos iniciales. Algunas otras continúan siendo programas más que estrategias porque el enfoque de proyecto es apropiado para los asuntos que intentan resolver.

Para seleccionar 15 casos de un total de 24, se han seguido los siguientes criterios:

- el enfoque es el desarrollo sostenible;
- participan diferentes sectores;
- la formulación de la estrategia ha sido participativa;
- se ha llegado a emitir un documento;
- hay un plan de acción acordado por los participantes;
- la estrategia está siendo implementada;
- hay una particular riqueza de experiencias de campo y de lecciones para rescatar;
- la estrategia tiene buenas perspectivas de continuar en el futuro.

Entre los casos seleccionados se basó un balance entre áreas grandes y pequeñas, entre los tipos de experiencias, y entre los países.

ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE COSTA RICA

ROLANDO MENDOZA (Universidad Nacional)
CARLOS QUESADA (Universidad de Costa Rica)
con la colaboración de Vivienne Solís (UICN-ORMA)

1. Introducción y resumen

La Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica (ECODES), fue el primer esfuerzo a nivel nacional en el que se propuso ligar la conservación con el desarrollo. Constituyó una respuesta a la preocupación creciente de un sector de la comunidad nacional ante las amenazas contra el medio ambiente y a la vez, fué una respuesta oportuna a los retos internacionales que propiciaban el desarrollo sostenible. Actualmente (1995) muchos de los principios rectores de la ECODES han sido adoptados dentro del programa político del nuevo gobierno (1994-1998), aun cuando la ECODES no ha sido aceptada.

El proceso de la Estrategia se inicia durante la administración del expresidente Oscar Arias (1986-1990) y fue propiciada por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), también creado durante esa administración. Contó con el apoyo de diferentes ministerios, universidades, instituciones autónomas y con la participación de diversas organizaciones no gubernamentales. El documento fué publicado por el MIRENEM en 1990.

La Estrategia no pretendió ser un estado o condición alcanzable, ni un documento más con planteamientos en materia ambiental, sino más bien un proceso dinámico que planteara las bases ambientales para la planificación a largo plazo. ECODES no substituyó los diferentes esfuerzos de planificación nacional o regional a más corto plazo, sino que pretendió servir de marco referencial para que esos procesos de planificación se desarrollaran bajo lineamientos integradores de la conservación con el desarrollo socioeconómico.

La administración del siguiente gobierno (1990-1994), reconoció ECODES como un importante documento de referencia, aunque no lo adoptó como eje real de sus decisiones ambientales. En este período, a pesar de la falta de relaciones formales entre ECODES con los procesos de planificación, fue intere-

COSTA RICA



Población: 3 000 000

Superficie: 50.500 km²

Densidad de población: 59,4 hab/km²





sante notar la existencia de esfuerzos nacionales que, sin tener un lazo directo con ECODES, constituyeron acciones enmarcadas en los planteamientos de la Estrategia. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAC), la Ley de Vida Silvestre, el Plan de Acción Forestal, y la integración de temas ambientales a la educación formal.

ECODES, y principalmente el proceso que la originó, representa un hito importante en la historia del pensamiento de Costa Rica en la búsqueda de una sociedad sustentable. El reciente gobierno (1994-98) de José M. Figueres ha enunciado el desarrollo sostenible como eje de sus políticas de desarrollo. Inspirado en la filosofía y propuestas de ECODES, y en las más recientes de Agenda 21 (UNGEID 1992), la primera acción del nuevo gobierno fue la amplia distribución pública de un programa político hacia el desarrollo sostenible, incluyendo 70 grandes lineamientos en todos los sectores del desarrollo socioeconómico, y en la conservación de los recursos naturales. Las más significativas de estas políticas y actuaciones concretas se detallan en la sección 5. Resultados. Entre ellas destacan la elevación a rango Constitucional de los derechos ambientales, la creación de un sistema de Areas de Conservación cubriendo el 100 por 100 del país, nuevas políticas industriales y energéticas, directrices para el desarrollo agropecuario y la explotación forestal, la creación de foros de participación pública y el establecimiento de un ente nacional coordinador para el desarrollo sostenible, el SINADES.

2. Cobertura y objetivos de la estrategia

La Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica (ECODES), fué conceptualmente fundamentada en las corrientes de pensamiento más actualizadas en materia de conservación y desarrollo a finales de los años 1980. ECODES constituyó para Costa Rica, el primer esfuerzo por buscar mecanismos para la acción en materia de conservación para el desarrollo con una visión sistémica, integral y a largo plazo. El principio fundamental sobre el cual se sustenta ECODES, es que el desarrollo sustentable debe de ser la meta a largo plazo de la nación.

En 1994 muchos de los principios rectores de ECODES han sido adoptados dentro del programa político del nuevo gobierno (1994- 1998), con el siguiente objetivo fundamental (tomado del documento del presidente J. M. Figueres «Desarrollo Sostenible: el Compromiso es Realizable, 1994»):

«Establecer las líneas maestras que guiarán las acciones del gobierno a nivel nacional, con el fin de mejorar la calidad de vida de los costarricenses, manejando los aspectos productivos y económicos en armonía con los recursos naturales y el medio ambiente.»

Los objetivos particulares (resumidos) son:

- Participación activa y concertada del gobierno y la sociedad civil.
- Nuevo marco institucional que fortalezca la descentralización.
- Ordenamiento territorial.
- Luchar contra la pobreza.
- Fortalecer la información, la difusión, y la educación sobre el desarrollo sostenible.
- Investigar el uso y valorar los recursos naturales.
- Promover el reciclaje de materiales y evitar la contaminación.
- Condicionar el desarrollo de grandes infraestructuras a su utilidad para el desarrollo sostenible y minimizar los impactos ambientales.
- Promover formas de producción agropecuaria sostenible.
- Promover tecnologías apropiadas y revisar las prácticas de consumo.
- Promover que el intercambio comercial incorpore criterios de producción ambientales.
- Crear un fondo nacional para el desarrollo sostenible.

3. Relaciones de la estrategia con el sistema de planificación para el desarrollo del país

Aunque no ha sido oficializada, la influencia de ECODES (1990) es significativa. Sirvió como punto de partida para la formulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la Ley de Vida Silvestre, el Plan de Acción Forestal y el Plan Maestro de Educación Ambiental.

Los lineamientos de ECODES han inspirado también el programa político del último gobierno. Dicho programa incluye 70 grandes lineamientos y un gran número de acciones legales. Entre ellas destacan la elevación a rango Constitucional de los derechos ambientales, la creación de un sistema de Áreas de Conservación que cubre el 100 por 100 del país, la firma de convenios intersectoriales, la ratificación de convenios internacionales, y el establecimiento de un ente coordinador para el desarrollo sostenible a nivel nacional, el SINADES.

4. Desarrollo inicial y organización de la estrategia

A pesar de los esfuerzos conservacionistas que el país venía haciendo, la destrucción galopante del espacio natural y la falta de políticas ambientalistas vinculadas al proceso de desarrollo, era motivo de preocupación para algunos grupos profesionales costarricenses. Bajo la administración del expresidente Oscar Arias, se toma la decisión de crear, vía decreto ejecutivo, el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM),



circunstancia que señala una decidida intención gubernamental de velar por un ordenamiento y manejo adecuado de los recursos naturales del país.

La celebración en Costa Rica en febrero de 1987 de la XVII Asamblea General de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), fue un estímulo oportuno que fortaleció la idea de forjar una estrategia nacional de conservación para el desarrollo sostenible. Cinco organizaciones no gubernamentales internacionales comprometieron su apoyo financiero y técnico a esta empresa: la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Conservation International, The Conservation Foundation, The Nature Conservancy y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

El MIRENEM sirvió como centro de operaciones y brindó su apoyo técnico al proceso. También, proporcionó los fondos iniciales mientras se hacían efectivas las ayudas internacionales ofrecidas para apoyar el proyecto.

Un equipo director de la estrategia (director, asistente ejecutiva y secretaria) se encargó de trazar las pautas metodológicas y de coordinar el proceso.

Como una de las primeras acciones en el desarrollo de la Estrategia, se contactó y convocó a un grupo de 17 profesionales a quienes se les encargó la responsabilidad de dirigir los diferentes sectores considerados en ECODES. Cada coordinador, aglutinó a un selecto grupo de profesionales (4-10) quienes durante el proceso, actuaron como expertos en la forja de una propuesta sectorial como parte integral de la estrategia. Estos equipos de trabajo celebraron reuniones, talleres y otras actividades específicas, y también se reunieron en plenario con los otros equipos encargados de los diferentes sectores de la Estrategia.

Durante todo el proceso, funcionaron dos comités, el Técnico y el Director. Unas cuarenta personas del más alto nivel profesional y de probada experiencia estuvieron involucradas en este quehacer. En el comité técnico se agruparon personas con formación y experiencia específica en los respectivos sectores. El comité director estuvo integrado por profesionales con una visión global muy amplia. En ambos comités hubo representación de las principales instituciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales más ligadas en el desarrollo del país.

Durante el proceso de elaboración de la Estrategia, se celebraron tres talleres en los que estuvieron presentes tanto los equipos de cada sector como los comités técnico y director. Estas actividades constituyeron un ejercicio eficaz de participación e interdisciplinariedad en el que se ventilaron los grandes problemas de la conservación y el desarrollo por medio de un diálogo muy enriquecedor.

Conviene destacar la metodología de sistemas utilizada por los equipos sectoriales, que permitió contar con términos de referencia genéricos a los diferentes sectores y contribuyó a encontrar un lenguaje común que permitió el análisis del sector a partir de su constitución, su entorno o conjunto de variables primarias que condicionan el sistema. Conociendo el sistema y el entorno, se establecieron los objetivos, las acciones y se anticiparon los posibles impactos.

Con los productos anteriores, se llegó a la preparación del Primer Congreso Nacional sobre la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible, el cual se constituyó

en un medio que permitió enriquecer el proceso antes de la elaboración del documento de síntesis. En este Congreso se presentaron los cuatro precandidatos a la Presidencia de la República lográndose así introducir en las agendas políticas el tema de la Estrategia y el desarrollo sostenible para las próximas elecciones y lograr un amplio nivel de participación pública.

El gobierno nacional (1994-1998) ha creado el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), que tiene como objetivo velar por la integración de todas las políticas nacionales y los compromisos hacia el desarrollo sostenible. El SINADES está integrado por un Consejo Nacional, las Comisiones Técnicas Consultivas, un Consejo de participación pública, y una Fundación para el desarrollo sostenible.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

ECODES sirvió como punto de partida de importantes esfuerzos en el país como fueron la creación del Instituto de Biodiversidad (INBio), la preparación del Plan Nacional de Energía y los esfuerzos iniciales por fomentar el ahorro y la eficiencia energética, la Ley de Vida Silvestre, el Plan de Acción Forestal, y el Plan Maestro de Educación Ambiental. En general, hay un refuerzo a las iniciativas que ya existían y venían madurando desde hacia algún tiempo. Tal es el caso por ejemplo del Servicio de Parques Nacionales, programa iniciado en 1970 y que experimentó una evolución que lo conduce a un sistema descentralizado de «áreas de conservación», propuesto en 1990 y oficializado en 1994.

El interés de los gobiernos en apoyar la estrategia fue variable. Sin embargo, la semilla dejada por ECODES en 1990 y el interés y compromiso por el desarrollo sostenible de los actores que participaron en su formulación, se mantuvo vivo y creciente, floreciendo bajo las condiciones políticas favorables a partir de 1994.

El programa de gobierno 1994-98 destaca por los siguientes contenidos: la elevación a rango Constitucional de los derechos ambientales; la creación de un sistema de Arcas de Conservación que cubre el 100 por 100 del territorio nacional; la ratificación de los acuerdos de UNCED-1992; y la creación del SINADES, la lucha contra la pobreza, la creación de foros de participación ciudadana, el ordenamiento territorial, la minimización del impacto ambiental en el sector agropecuario, la regulación de emisiones de CO₂, la eliminación del plomo en los combustibles, y la información pública sobre aspectos relevantes del desarrollo.

6. Lecciones aprendidas

Factores que han favorecido el proceso de la estrategia

- La canalización de apoyo moral y financiero y sobre todo la conciencia ambiental alcanzada por parte de personas dispuestas a trabajar en equipo, constituyeron factores que catalizaron e hicieron exitoso el proceso



- La participación de profesionales locales, conocedores de la realidad nacional y comprometidos con los procesos de transformación.
- Tuvo un enfoque técnico e interdisciplinario, lo cual permitió un serio análisis intersectorial basado en el análisis de sistemas.
- Otro beneficio para el país ha sido la imagen internacional generada por el proceso. La política explícita del gobierno hacia el desarrollo sostenible puede ser un importante atractivo para la cooperación internacional.

Factores que han dificultado el proceso de la Estrategia

- La ECODES se formuló con un tiempo limitado y un equipo humano sobrecargado de tareas.
- En el período 1990-94 la Estrategia tuvo la limitación de no ser acogida como instrumento de orientación a los procesos de planificación.
- En el período de formulación y en periodos posteriores (1987- 1993) hubo un escaso compromiso institucional hacia la ECODES. Ello se debió en parte a los cambios políticos, pero también al hecho de que ECODES fué formulada por iniciativa de un solo Ministerio (MIRENEM).

Lecciones aprendidas

- Una estrategia es en si un acercamiento al futuro. Es una manera de anticipar escenarios, situaciones y de poder prevenir impactos adversos al ser humano. El proceso participativo fue motivo de gran aprendizaje. La convergencia interdisciplinaria permitió un aprendizaje entre homólogos y fue un ejercicio en el que se aprendió a reconocer puntos de vista diferentes y a llegar por la vía del diálogo al consenso.
- Los cambios de administración no deberían anular el proceso. Sin embargo aún cuando no se dé una continuidad formal de una administración a la siguiente, en el caso de Costa Rica, uno de los productos más positivos fue la creación de redes informales.
- «Es necesario formular una estrategia para que esta sea el marco de referencia para programar los planes de desarrollo, pero para esto se requiere de un período de maduración política de quienes toman las decisiones y de la sociedad como un todo, con respecto a la comprensión y significado de ECODES» (pp. 154).
- El desarrollo de la política ambiental en Costa Rica se debe tanto al proceso iniciado por ECODES, a nivel nacional, como al impulso recibido hacia el desarrollo sostenible por los compromisos internacionales y de Costa Rica en UNCED-1992.

7. Cronología

- 1976: Se realiza el Simposio de la Costa Rica 2.000, primer foro nacional en que se discuten aspectos relevantes al desarrollo y la conservación de los recursos naturales.
- 1982: Se publica el Perfil Ambiental de Costa Rica.
- 1986: Se crea el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas por decreto ejecutivo.
- 1987: — Se nombra el director de ECODES y se inicia el proceso de elaboración de la Estrategia.
 — Se consigue apoyo internacional para el inicio del proceso (\$ 110.000 US)
 — Se realiza la XVII Asamblea General de la UICN en Costa Rica.
- 1988: — Se realizan diversas actividades de divulgación referentes al proceso de elaboración de Estrategia a nivel nacional e internacional y se participa en varias comisiones oficiales del Ministerio.
 — Se realiza el Primer Congreso de la Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Foro público en el Teatro Nacional).
- 1989: — Se realizan actividades de seguimiento y se elaboran las síntesis sectoriales de ECODES.
 — Se inicia el período pre-electoral.
- 1990: — Nueva administración. Presidente Rafael Angel Calderón (1990-1994).
 — Se publica el documento de la Estrategia Nacional de Conservación, la Memoria del primer Congreso y la Separata Gráfica.
- 1991: — Inicia el Plan de Acción Forestal para Costa Rica.
 — Se publica el Plan Maestro de Educación Ambiental para Costa Rica
 — Se consolida el Instituto Nacional de Biodiversidad.
 — Se articula la Comisión Nacional de Educación Ambiental creada por decreto ejecutivo con el fin de dar seguimiento a las recomendaciones de ECODES y al Plan Maestro de Educación Ambiental
- 1992: Se aprueba la nueva Ley de Conservación de la Vida Silvestre.
- 1994: — El Gobierno de J. M. Figueres presenta el desarrollo sostenible como su programa político 1994-98, incluyendo 70 grandes lineamientos para el desarrollo nacional, y un gran número de acciones concretas. Se formula el establecimiento del SINADES.
 — Se aprueba la Ley de Áreas de Conservación, que cubre el 100 por 100 del territorio nacional, y promueve la descentralización en el manejo y conservación de los recursos naturales.
1995. Los derechos ambientales de los costarricenses se elevan a rango Constitucional.

.....

ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE NICARAGUA

BAYARDO SERRANO (MARENA)
con la colaboración de Alberto Salas (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

Con relación a otros países del área, Nicaragua posee importantes recursos naturales: tierras fértiles, recursos forestales, recursos hídricos, pesqueros, minerales y escénicos. Este importante potencial, con un manejo integral y sustentable, podría generar una oferta diversificada de materias primas y de servicios. La diversificación de la producción podría constituir una base para la nueva articulación sana, creativa y dinámica con el mercado mundial y para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Los intentos de desarrollo realizados hasta ahora, revelaron grandes dificultades para valorar adecuadamente la heterogénea, compleja y generosa oferta que brindan los recursos naturales.

La forma en que se ha utilizado los recursos naturales ha provocado grandes problemas de degradación de los ecosistemas: contaminación y escasez de agua; erosión de suelos fértiles; y la deforestación. La situación social y ambiental que vive hoy el pueblo de Nicaragua, exige la urgente adopción y ejecución de una estrategia de desarrollo sostenible. La misma debe resolver los actuales problemas, y emprender una real movilización del potencial natural para lograr el crecimiento económico, y satisfacer las necesidades esenciales de la población y del desarrollo nacional en una perspectiva de mediano y largo plazo. Esta exigencia de una estrategia debe estar abierta y consciente de los profundos cambios tecnológicos, económicos y políticos que se han operado a nivel mundial.

En 1990, el gobierno de Nicaragua se planteó la formulación de la Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible. Esta iniciativa se dió al mismo tiempo que el Plan de Acción Forestal y la misma buscó la más amplia participación de los diferentes sectores nicaragüenses. El equipo nacional de trabajo puso especial énfasis en la incorporación de los municipios y alcaldías, reconociendo la autonomía de los mismos y tratando de buscar una responsabilidad compartida de la sociedad nicaragüense.

NICARAGUA



Población: 3.000.000
Superficie: 148,000 km²
Densidad de población: 21 hab/km²





En 1992 la estrategia fue aprobada por el gobierno central, vía decreto presidencial, quedando a la espera de la presentación y aprobación del Plan de Acción Ambiental (PAANIC) para iniciar su ejecución. El PAANIC recibió apoyo financiero de DANIDA en 1993. Sin embargo, actualmente (1995) la Estrategia como política integral del gobierno ha perdido momento. Ello se debe a la disolución del equipo técnico que operaba como motor de la misma, y al hecho de que la función de seguimiento de la estrategia no ha sido delegada al Ministerio de Recursos Naturales (MARENA) de reciente creación.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

La Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Nicaragua incorporó desde un inicio el concepto de Ordenamiento Territorial como elemento fundamental para alcanzar la sostenibilidad.

La Estrategia tiene como objetivo establecer un Modelo de Desarrollo Sostenible que promueva el crecimiento económico y satisfaga las necesidades esenciales de la población de ésta y las generaciones venideras, basado en la más amplia participación democrática, la justicia social, la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Los objetivos particulares se pueden resumir como:

- Contribuir a eliminar la pobreza, y mejorar el nivel y la calidad de vida de la mayoría de la población, mejorando la calidad del medio ambiente.
- Contribuir al proceso de democratización y fortalecer las instancias de gobierno local y la participación de la población en la gestión ambiental.
- Conservar la biodiversidad y la funcionalidad de los ecosistemas
- Aprovechar de manera racional y sostenible los recursos naturales.
- Incrementar la oferta productiva de bienes y servicios para el consumo interno, sobre todo en los productos básicos para la población, y reducir la dependencia energética del petróleo.
- Diversificar las exportaciones.
- Descentralización administrativa e integración de la Costa Atlántica.

3. Relaciones de la estrategia con los sistemas de planificación para el desarrollo

La Estrategia incorpora desde su formulación el concepto de Ordenamiento Territorial, y busca un vínculo mucho más estrecho con los sectores agropecuario, turismo y económico. Otro aspecto importante es la creación de la Unidad Ambiental en las diferentes Alcaldías

La Estrategia fue aprobada por el gobierno central en 1992, vía Decreto Presidencial, y estuvo a la espera de la conclusión del Plan de Acción Ambiental (PAANIC) para iniciar su ejecución. Fue presentada a la comunidad internacional, con el fin de buscar el apoyo necesario para las acciones prioritarias. En 1993 recibió apoyo financiero del gobierno de Dinamarca.

Sin embargo, actualmente (1995) la Estrategia, como política integral del gobierno, ha perdido momento. Ello se debe a la disolución del equipo técnico que operaba como motor de la misma, y al hecho de que la función de seguimiento de la Estrategia no ha sido delegada al Ministerio de Recursos Naturales (MARENA) de reciente creación.

4. Desarrollo inicial de la estrategia

En 1990, el Gobierno de Nicaragua con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia, a través de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), acuerdan elaborar el Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAFNIC).

La Unidad Técnica contratada para la formulación de dicho plan consideró básico que el PAFNIC no podía ni debería verse como una acción forestal aislada, sino como una responsabilidad y tarea intersectorial integrada a la planificación nacional. Por experiencias pasadas (ya en 1985 se había elaborado un Plan de Acción Forestal que no se llevó a la práctica), se reconoció que para lograr el éxito del PAFNIC, este debería insertarse dentro de un esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio y que este a su vez, obedecería a una Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Nicaragua.

Al mismo tiempo que se reconoce la importancia del Ordenamiento Territorial, también se reconoce la importancia de la participación a diferentes niveles. Es de gran valor en este caso la participación de los Consejos Municipales como autoridades locales.

Hubo una consulta nacional donde participaron los 143 municipios del país. En dicha consulta participaron autoridades municipales, ONGs locales, delegados departamentales del gobierno central, representantes de iglesias católicas y evangélicas, miembros de la resistencia y desmovilizados del Ejército Sandinista. Se aprovechó la oportunidad para recoger una serie de inquietudes y de iniciativas locales que fueron las que posteriormente se conformaron en la propuesta nacional.

El equipo de trabajo de la Estrategia efectuó otra serie de reuniones con técnicos, asociaciones de profesionales, grupos indígenas, mujeres, periodistas, abogados y otros, en donde se efectuaban rondas de discusión para ir conformando esa gran propuesta de carácter nacional.

Como producto de este amplio ejercicio nacional, la población identificó como problemas principales los siguientes: Deforestación; Escasez y contaminación de agua; Falta de programas de educación ambiental.

La información se ordenó y se sistematizó, y fue devuelta nuevamente a cada munici-



pio en un segundo taller, en donde los participantes tenían la posibilidad de revisar la información que el equipo de trabajo había procesado.

Simultáneamente el ECOT-PAF (Unidad Encargada de la Formulación de la Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible y el Plan de Acción Forestal para Nicaragua) organizó e impartió con el apoyo de FINNIDA, 8 seminarios sobre identificación y formulación de proyectos en donde asistieron concejales, funcionarios de alcaldías municipales, delegados de ONGs, de Universidades, Asociaciones de Productores Agropecuarios, mujeres y otros.

La estrategia plantea políticas de actuación en todos los sectores del desarrollo, y 19 Programas de Conservación y Desarrollo Sostenible (PCODES) como base operacional de esta iniciativa. Estos programas prioritarios fueron agrupados como programas de transformación productiva, de transformación social y en programas de apoyo.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

El Plan de Acción Ambiental (PAANIC) es el mecanismo formal de ejecución de la estrategia. Actualmente se encuentra en desarrollo con financiamiento de DANIDA. En el proceso, se han ido consolidando otros resultados, de los que cabe destacar:

- Preparación y aprobación por parte del gobierno central, de la Estrategia, el Esquema de Ordenamiento Territorial y el Plan de Acción Forestal
- A nivel de Municipios y Departamentos se han organizado Comisiones del Ambiente y de Ecodesarrollo
- Con apoyo del IRENA (hoy MARENA), Alcaldías Municipales y el Ministerio de Educación, varios Municipios organizaron las Brigadas Ecológicas, con la participación de los estudiantes de primaria y secundaria.
- La ONGs nicaraguenses se han apropiado de la Estrategia, el Esquema de Ordenamiento Territorial, el PAFNIC y el Plan de Acción Ambiental (PAANIC) y los utilizan como su bandera de acción.
- El sector agropecuario y las cooperativas de pequeños, medianos y grandes productores, han iniciado la reforestación de sus fincas.
- Los medios de comunicación masiva están jugando un papel fundamental en la acción ambiental.
- Ha mejorado significativamente la conciencia nacional para conservar y aprovechar racionalmente los recursos naturales.

6. Lecciones aprendidas

La participación activa de la sociedad nicaraguense ha sido un mecanismo útil para el avance de la Estrategia. Tal vez la lección aprendida en este campo haya sido la necesidad

de trabajar juntos desde el inicio. En este sentido la participación se debe dar desde los primeros pasos de la formulación. Otro producto de la fuerte participación ha sido la apropiación de la Estrategia por parte de los Municipios, y por sectores de la Asamblea Legislativa y de otras instancias de gobierno.

Entre los aspectos críticos, es importante señalar las políticas de ajuste estructural y la política económica, como elementos de distorsión principal en el desarrollo de la Estrategia. También cabe mencionar la debilidad institucional y la difícil situación política de Nicaragua.

Lo anterior se puede resumir en dos preocupaciones fundamentales dentro del equipo de trabajo. El impacto que las políticas económicas internacionales puedan tener en el desarrollo de la Estrategia, y la necesidad de contar con la Unidad de Seguimiento del ECT-PAF. La carencia de dicha Unidad ha llevado a la actual pérdida de inercia en la Estrategia, ya que el nuevo MARENA no la incorpora, como tal Estrategia, como base de sus políticas.

7. Cronología

- 1990: Integración de la Unidad Coordinadora. Contratación de los especialistas nacionales, desarrollo de la consulta nacional, talleres municipales, trabajo de gabinete para el procesamiento de la información, seminarios con instancias gubernamentales.
- 1991. Seminarios con municipios para discutir, con autoridades locales, ONGs y otras instancias locales, los resultados y la propuesta llevada a cabo en 1990. Seminarios de capacitación sobre identificación y formulación de proyectos forestales participativos con autoridades y funcionarios de alcaldías y ONGs. Discusión de las propuestas con el equipo de trabajo y discusión de la propuesta de estrategia con el gabinete económico y con otras autoridades del gobierno central.
- 1992: Elaboración de los documentos finales y presentación de los mismos a las autoridades de gobierno, tanto locales como nacionales. Aprobación de la Estrategia por parte del gobierno y presentación de la propuesta a los organismos internacionales.
- 1993: Ejecución de algunos proyectos del PAFNIC. Inicio de la formulación del Plan de Acción Ambiental, consulta del mismo a las autoridades locales y presentación del PAANIC al gobierno central.
- 1994: DANIDA financia la ejecución el PAANIC.
- 1995. La discontinuidad del equipo técnico que operaba como motor de la Estrategia no permite su seguimiento dentro del Ministerio de Recursos Naturales (MARENA) de reciente creación

.....

SOSTENIBILIDAD PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE KUNA YALA (PANAMA)

OTONIEL GONZALEZ (PEMASKY)
con la colaboración de Vivienne Solís (UICN-CIESP)

1. Introducción y resumen

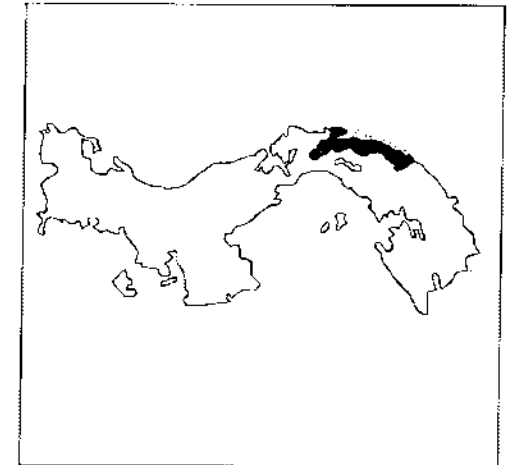
Kuna Yala es una de las pocas poblaciones autóctonas remanentes en Panamá (47.000 habitantes). En 1925 la revolución Kuna permitió ganar un territorio autóctono (Comarca), integrado a Panamá, formalizado en 1953 mediante Ley. El territorio de Kuna Yala, en el este de Panamá, lo conforman 3,208 km² continentales (montaña y costa) y 365 islas (50 de ellas habitadas) ubicadas en el Mar Caribe.

Desde 1980 los Kuna Yala han realizado esfuerzos notables para oponerse a la destrucción del bosque y de los recursos naturales en su Comarca. Para el pueblo Kuna, el bosque representa una fuente de grandes beneficios (protección de sus acuíferos, arrecifes y pesca, su farmacia, su mercado de abastos, entre otros) «Sin el bosque, la supervivencia humana desaparecería»; por esta razón el recurso bosque es el punto focal de la Estrategia que se describe. Los Kuna mantienen intactos un 80 por 100 de los bosques en su Comarca, contra un 30 por 100 en el resto de Panamá.

En 1983, la Asociación de Empleados Kunas (AEK) propuso el proyecto PEMASKY (Programa Ecológico para el Manejo de Areas Silvestres de Kuna Yala), que es una viva representación de los deseos del pueblo Kuna por organizarse para la defensa de los recursos de su entorno. PEMASKY fue aprobado por el Consejo General Kuna, y se constituye en el principal impulsor del proyecto de realizar una Estrategia local de conservación para el Desarrollo Sostenible en el territorio Kuna. La estrategia para la Comarca Kuna Yala pretende proteger integralmente 100.000 hectáreas y manejar de manera sostenible los bosques y tierras de la Comarca, mejorando la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones de Kunas.

Desde 1983, apoyados por el Congreso General Kuna, se han aprobado convenios en los que el gobierno se compromete a apoyar al pueblo Kuna en la aplicación de las actividades de desarrollo sostenible planteadas en la estrategia. El gobierno nacional ha formulado un Plan de Acción Forestal que ha in-

KUNA YALA, PANAMA



Población: 47.000

Superficie: 320.800 hectáreas + 365 pequeñas islas

Zonas ecológicas: bosque tropical, islas calcáreas y arrecifes

Principales actividades: pesca, agricultura, turismo





cluido la estrategia dentro de sus principales lineamientos. La Comunidad Kuna ha recibido apoyo de organizaciones no gubernamentales como la Fundación Panamá, ANCON, y otras organizaciones nacionales interesadas en el desarrollo de este proceso.

El financiamiento del componente forestal de esta estrategia fue aprobado en 1993 por OIMT (Organización Internacional de Maderas Tropicales — ITTO) y el Gobierno de Panamá a través del INRENARE. Actualmente, también se lleva a cabo un inventario de biodiversidad. El estado aprobó en 1994 la creación de una reserva integral de 100.000 ha propuesta por la Estrategia. Se realizan también numerosas actividades de capacitación, de divulgación y de educación ambiental.

Las actividades propuestas en la estrategia tienen gran potencial para lograr apoyo financiero, pero este financiamiento dependerá de los resultados en esta primera etapa de aplicación. La estrategia se hubiera beneficiado de un proceso de formulación más participativo; todavía persisten algunos problemas de competencia, falta de coordinación y desinformación con otras ONGs o con algunas comunidades. Los frecuentes cambios de gobierno en Panamá también afectaron negativamente a la organización local. Sin embargo, desde 1994 estos problemas están siendo gradualmente superados.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

Fundamentalmente, la estrategia está dirigida a apoyar las iniciativas para la protección del medio ambiente y los recursos naturales en la Comarca Kuna con el propósito del aprovechamiento sostenible del bosque y el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo Kuna. La estrategia responde al peligro inminente de la pérdida del recurso forestal por la deforestación causada por el asentamiento de colonos o campesinos procedentes de las provincias centrales del país.

A pesar de que el componente forestal ha recibido mayor atención dentro del proceso, la estrategia comprende otros aspectos importantes para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Comarca, entre ellos: ordenamiento territorial, actividades para la protección de las cuencas hidrográficas, la protección de la vida silvestre, actividades agroforestales, y el impulso a una mejor economía interna.

3. Relación de la estrategia con los sistemas de planificación para el desarrollo

El pueblo Kuna ha instituido el Congreso General Kuna. En el Congreso se toman las decisiones y se delibera sobre las diferentes acciones a realizarse. El Congreso lo conforman cerca de 200 delegados oficiales (3 delegados de cada comunidad y 3 caciques de la Comarca como máximas autoridades de aprobación). Los técnicos elaboran las propuestas y éstas se aprueban en el Congreso. El equipo técnico de la estrategia presentó

en tres ocasiones los borradores al Congreso General Kuna, tras lo cual el documento fue aprobado por el Congreso.

Actualmente (1995) hay una relación directa más estrecha con la política del gobierno nacional. El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) es en Panamá la entidad encargada del control, protección y manejo de los recursos naturales del país. Esta institución coordinó la realización del Plan de Acción Forestal para Panamá. Este ejercicio de planificación nacional ha integrado la Estrategia de sostenibilidad para el desarrollo integral de Kuna Yala como parte de sus lineamientos. A solicitud de los Kuna-Yala, en 1994 el estado declaró como área protegida 100.000 ha dentro de la Comarca.

4. Desarrollo inicial de la estrategia

En 1925 la revolución Kuna permitió ganar un territorio autóctono (Comarca) integrado a Panamá. El gobierno nacional reconoció la Comarca en 1953 mediante Ley. Actualmente la comunidad Kuna-Yala tiene su propia legislación, idioma, y religión. La Comarca está conformada por 320,800 ha continentales y las islas de San Blas en el Mar Caribe.

Antes de la existencia de las organizaciones no gubernamentales, y en especial antes de la existencia del proyecto PEMASKY (1983), la toma de decisiones se daba a través de las instituciones del gobierno. Ahora esto ha cambiado, y se realizan consultas directas con los grupos organizados para programar proyectos en beneficio de las comunidades autóctonas. El programa de conservación del bosque en Kuna Yala (la estrategia), se planeó desde su inicio sin la injerencia del Estado, es decir, esta es una iniciativa estrictamente generada en la misma comunidad Kuna. Cuando se inició el proyecto en 1983, se dieron problemas serios para la captación de fondos; por ejemplo, durante la dictadura en Panamá, fue difícil firmar convenios y dar seguimiento a las iniciativas para la elaboración del proyecto. Los frecuentes cambios de gobierno también han afectado negativamente a la organización local. Actualmente la situación ha mejorado y hay una relación directa con la política del gobierno nacional.

En su inicio, PEMASKY agrupó a 11 técnicos locales (en los sectores de áreas forestales, agronomía, arquitectura y topografía) que conformaron el equipo de trabajo para la preparación del documento base. Este grupo reconoce que la preparación del documento se dió sin la suficiente participación con la base del pueblo Kuna. Sin embargo, PEMASKY informó semestralmente al Congreso General Kuna de los avances que se obtenían en la preparación de la Estrategia. Finalmente el documento fue aprobado por el Congreso. Posteriormente, PEMASKY realizó diversas actividades en el campo de la educación ambiental, lo cual mejoró notablemente el conocimiento por parte del resto de la población de la mayoría de las acciones propuestas en la estrategia.

Dentro del pueblo Kuna existen varias ONGs, pero solo PEMASKY ha sido recono-



cida oficialmente por el Congreso General Kuna. Las otras organizaciones han participado pero no de forma directa en el proceso, realizándose consultas indirectas.

En un inicio, la idea de formular una estrategia contó con apoyo a nivel internacional; las principales organizaciones que apoyaron fueron el WWF (\$150.000), Fundación McArthur (\$50.000), y FIA (\$50.000). Cuando se preparó el documento de propuesta, varios países mostraron interés en su apoyo. Japón, Estados Unidos y la OIMT (Organización Internacional para las Maderas Tropicales — ITTO) enviaron sus misiones a la zona y actualmente todos han apoyado de una u otra forma la iniciativa. Ahora se ha aceptado la visión Kuna, pero en un inicio hubo temor entre los Kunas de la injerencia de estas representaciones sobre las actividades propuestas en la estrategia, por ejemplo, en relación al apoyo de los japoneses y la comercialización de la madera. Los líderes del proyecto consideran que se aclaró con la OIMT que este proyecto no era para el aprovechamiento de la madera sino para realizar un estudio básico que garantizará la conservación del recurso forestal.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

La estrategia incluye actividades definidas para la aplicación inmediata, las cuales han sido priorizadas en un Plan de Acción. La estrategia será ejecutada en su totalidad por el proyecto PEMASKY, asesorado por los técnicos del Plan de Acción Forestal coordinado por el INRENARE. Entre otras actividades se están llevando a cabo un inventario de recursos forestales, un proyecto de investigación sobre la biodiversidad, proyectos agroforestales, la medicina autóctona, y la educación ambiental. La capacidad local para la conservación ha mejorado notablemente. Los técnicos de la comunidad han tomado parte activa en el proceso de elaboración y ejecución de los lineamientos de la estrategia.

En 1994 el gobierno nacional, a solicitud de los Kuna, estableció una reserva de 100.000 hectáreas en la Comarca. Sin embargo, los problemas políticos y económicos han sido determinantes a la hora de hacer un análisis de los logros en la implementación de este proceso. No ha habido una estrategia organizada para la captación de fondos, y han proliferado las ONG's locales que de una u otra forma han desviado los fondos que originalmente captaba PEMASKY. Los frecuentes cambios de gobierno también han afectado la organización local.

Las principales herramientas incorporadas a lo largo del proceso de gestión son:

- planes de capacidad de uso de la tierra enfatizando la protección de cuencas y bosques;
- grupos de trabajo interinstitucionales (sectores forestal y de conservación);
- capacitación a los técnicos del proyecto y realización de seminarios para los dirigentes locales en materia forestal;
- la educación ambiental sistemática;
- frecuentes reuniones con comunidades, líderes, y organizaciones de base;
- la solicitud de fondos a fuentes internacionales;

- el desarrollo de planes de auto-financiamiento fundamentados en las actividades ecoturísticas, y otras actividades productivas (venta de productos artesanales entre otros);
- la Estrategia será revisada cada tres años.

6. Lecciones aprendidas

Los principales aspectos que han favorecido el proceso de la estrategia fueron:

- Interés y dedicación de los técnicos locales en la formulación del documento, y el apoyo de profesionales provenientes de universidades extranjeras.
- Incorporación de las ideas desde la perspectiva cultural del pueblo Kuna, dada la directa participación de los interesados en la preparación y ejecución de la estrategia.
- Se llegó a un consenso entre las partes (comunidades, usuarios y entidades gubernamentales).
- Aprobación del plan por el gobierno nacional e incorporación de la Estrategia dentro del Plan de Acción Forestal para Panamá.
- Definición y planteamiento de escenarios a corto y mediano plazo basados en patrones de aprovechamiento de los recursos naturales

Los principales factores que han dificultado el proceso de la Estrategia

- Faltó involucrar desde un inicio a los líderes de la comunidad Kuna. El equipo técnico planteó los lineamientos sin una verdadera consulta popular, aún cuando los mismos fueron aprobados en el Congreso General Kuna. El documento base, se hubiera enriquecido si desde las fases iniciales de redacción se hubiera involucrado a la comunidad. Se hace necesario realizar consultas permanentes a las comunidades involucrando a los líderes de base.
- Algunos conceptos o términos ecológicos no están al alcance de los grupos meta
- Falta de técnicos forestales conocedores de la realidad cultural Kuna.
- La estrategia se limita casi en su totalidad al sector forestal; falta el profundizar en otros aspectos vinculados a la biodiversidad, el desarrollo y calidad de vida de las personas que habitan la comarca.

Las principales lecciones aprendidas son

- La participación de la población en la formulación de la estrategia, no solo la consulta a través de los líderes, es importante para conseguir su apoyo y apropiación de la misma en etapas posteriores.



- La estrategia debe ser desarrollada por un equipo local. Ello identifica y refuerza las iniciativas del pueblo Kuna en materia de desarrollo sostenible.
- A través de este proyecto, se ve que es viable que las comunidades autóctonas lleven adelante un proceso que brinde lineamientos sobre el manejo de los recursos naturales que les pertenecen.

7. Cronología

- 1925: Los Kuna Yala a través de una revolución, obtienen la autonomía de la Comarca.
- 1953: El gobierno de República de Panamá, reconoce legalmente a la Comarca a través de la Ley 16.
- 1983: La Asociación de Empleados Kunas (AEK) establece el PEMASKY (Proyecto de Estudio para el Manejo de Areas Silvestres de Kuna Yala), que es aprobado por el Consejo General Kuna.
- 1987: — Se termina un documento (Plan de manejo de Kuna Yala), que recoge los aspectos fundamentales de conservación de los recursos naturales de la Comarca. El plan de manejo es el inicio de la planificación orientada hacia el proceso de elaboración de la estrategia.
— Se aprueba el documento en el Seno del Congreso General Kuna.
- 1989: — Invasión de Estados Unidos a la República de Panamá.
— Se realiza la primera revisión del plan de manejo. Durante esta época también se realizan los convenios de cooperación con distintas instituciones, ONG's nacionales y organizaciones donantes
- 1991: Se realiza una segunda revisión del plan de manejo, y se realiza el Convento de cooperación con el INRENARE.
- 1993: — Se obtienen fondos para hacer una evaluación general del documento y de los planteamientos hechos con anterioridad (FIA — Fundación Interamericana apoya esta evaluación). Tres meses.
— Se consigue aprobación para implementar el componente forestal dentro de la estrategia (OIMT --- \$222.000) y se inician las actividades de implementación de la primera fase de este componente.
- 1994: — A solicitud del pueblo Kuna, el Estado declara 100.000 hectáreas de reserva dentro de la Comarca.
— Se fortalece el PEMASKY para institucionalizarlo como «Programa de Ecología y Manejo de Areas Silvestres Kuna-Yala».

ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA REGION DEL PETEN (GUATEMALA)

MARCO A. PALACIOS M. (SEGEPLAN)
con la colaboración de Alejandro C. Imbách (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

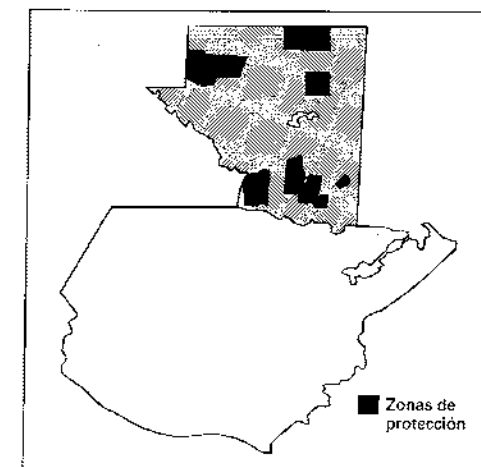
La región del Petén, en el extremo norte de Guatemala entre México y Belice, tiene una larga historia que se remonta a los períodos preclásico y clásico de la cultura maya. La misma desarrolló en este territorio sus obras más destacadas, como las grandes ciudades de Tikal, Uaxactún, Yaxhá, Naranjo, Mirador y otras, dejando en la región un rastro notable de ciudades de piedra, bellas obras de arte, impresionantes logros de ingeniería y el misterio aún no resuelto de su veloz desaparición al fin del primer milenio de nuestra era.

La selva tropical invadió nuevamente los sitios poblados y volvió a cubrir las llanuras y colinas kársticas que dominan el territorio petenero durante varios cientos de años, no siendo sino hasta el presente siglo que el hombre retorna masivamente a estas tierras bajas y cálidas. Este retorno está vinculado a varios problemas estructurales de Guatemala (altísima densidad de población en el Altiplano, concentración de la tierra en la costa sur y degradación de recursos naturales en oriente), los que originan una fuerte corriente migratoria hacia el Petén, alcanzando una tasa de crecimiento anual superior al 10 por 100 en los últimos años, con los consiguientes problemas de deforestación masiva, erosión de suelos, falta de servicios a la población, etc.

El origen del Plan de Desarrollo Integrado del Petén (PDI Petén) se remonta a 1987, en los inicios del primer gobierno civil en Guatemala después de varias décadas de gobiernos militares. Este gobierno, que asumió sus funciones bajo el mandato de una nueva Constitución Nacional que incluía un mandato específico para la «integración económica urgente del Petén» (Artículo 15 transitorio de la Constitución Política de Guatemala), dispuso la realización de un Diagnóstico Regional, completado en 1987 por la SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación).

Simultáneamente con dicha resolución, el Gobierno nacional también dispuso la creación de la CONAMA (Comisión

PETEN, GUATEMALA



Población: aprox. 300.000 + 10% crecimiento anual

Superficie: 3.600.000 hectáreas

Zonas ecológicas: planicie, bosque tropical estacional

Principales actividades económicas: madera, turismo, caza





Nacional del Medio Ambiente), dependiente de la Presidencia, quien estableció entre sus prioridades inmediatas la atención a la situación de los recursos naturales de este Departamento, solicitando el apoyo de la UICN para preparar una primera Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible del Petén. Esta tarea fue desarrollada durante 1988 en conjunto con la CONAMA y SEGEPLAN, y el documento final sirvió para la negociación de un crédito con Alemania Federal a través de KfW para la preparación de un Plan de Desarrollo Integrado que planteara en detalle las directrices para un proceso de desarrollo en armonía con la Naturaleza.

Este Plan fue elaborado entre 1990 y 1992 bajo la coordinación de SEGEPLAN-UNEPET y AIIT (Agrar und Hydrotechnik), una firma consultora alemana, con la participación de numerosas instituciones nacionales y la misma UICN. En 1995 este Plan se encuentra todavía en proceso de aprobación por el Gobierno Nacional.

2. Alcances y objetivos

El PDI Petén es una propuesta integral que cubre la totalidad del Departamento del Petén (35.800 km²). Conceptualmente el PDI Petén asume explícitamente al desarrollo sostenible como filosofía básica, abarcando los sectores fundamentales de la actividad regional, a saber:

- ordenamiento de la tenencia y uso de la tierra.
- desarrollo social;
- promover el desarrollo sostenible con las comunidades;
- conservación de la diversidad biológica (ecosistemas, especies y genes);
- infraestructura energética y de comunicaciones;
- actividades agropecuarias, agroforestales y forestales,
- actividad turística;
- actividad industrial y microempresas,
- aspectos institucionales y legales,

Los objetivos particulares del Plan Integrado de Desarrollo son:

- a) Incrementar la productividad agrícola, ganadera y forestal, asegurando su sostenibilidad.
- b) Proteger la selva a través de un sistema de áreas protegidas y de la generación de alternativas de ingresos para la población.
- c) Aplicar y dar cumplimiento a las leyes de protección de los recursos naturales.
- d) Concentrar la acción pública en el mejoramiento de los servicios y de la situación ambiental.
- e) Regularizar la inmigración en función de la disponibilidad de tierras aptas.
- f) Proteger el patrimonio cultural y arqueológico.

- g) Desarrollar una red de comunicaciones suficiente y adecuada
- h) Generar empleo no agropecuario en Petén.
- i) Desarrollar sistemas de energía, agua potable y saneamiento suficientes y adecuados.

3. Relación con las instituciones nacionales

UNEPET asumió a plenitud su rol de agente coordinador de las instituciones nacionales (salud, educación, agrícola, forestal, áreas protegidas, tierras, obras públicas, etc.), integrándolos en la formulación del Plan. Asimismo, y a través de SEGEPLAN, este Plan está coordinado con las políticas nacionales de desarrollo del país, las cuales no son tan avanzadas en cuanto a la asunción de la sostenibilidad como criterio básico, pero que tampoco resultan abiertamente contradictorias con éstas.

El PDI Petén no es oficialmente vinculante para los demás Ministerios. Sin embargo se ha creado un Consejo de Desarrollo del Petén, en el cual están representados todos los Ministerios. El PDI es el plan de dicho Consejo, en el cual participan: 9 Ministerios, 12 Municipios, 2 representantes del sector privado, 2 de los trabajadores, 2 de las cooperativas y 2 de las ONGs.

El Petén es sitio de acción de una treintena de organizaciones no gubernamentales de distinto tipo y campos de interés, las cuales también han sido coordinadas e integradas por UNEPET a través de un foro específico de ONGs que funciona regularmente.

Finalmente, las comunidades locales han participado del proceso planificador a escala regional a través de sus representantes (diputados, alcaldes, alcaldes auxiliares) y de sus propias organizaciones de desarrollo donde existen.

4. Desarrollo inicial del proyecto

El PDI fue desarrollado por SEGEPLAN a través de su Unidad Ejecutora Petén (UNEPET) con asistencia técnica alemana y de otras instituciones locales, nacionales, regionales e internacionales.

Es necesario destacar que de algunos esfuerzos previos como la Estrategia Regional para el Desarrollo Sostenible del Petén (SEGEPLAN-CONAMA-UICN) surgieron algunos proyectos de campo orientados al desarrollo rural sostenible en áreas de frontera agrícola del Departamento. Entre ellos cabe mencionar al Proyecto Yaxjá (CONAP-UICN), iniciado en 1990 y financiado sucesivamente por NORAD y DANIDA, y al Proyecto OLAFO-Petén (CONAP-CATIE) financiado por ASDI, NORAD y posteriormente DANIDA, que fue establecido en 1989.

Estos Proyectos, que se desarrollan sobre la misma base conceptual que el Plan de Desarrollo Integrado, no sólo han reunido una valiosa experiencia para la ejecución de



los Proyectos del Plan, sino que también han aportado información de valor para el mismo, como en el caso de la Propuesta para el Sistema Integrado de Areas Protegidas del Petén, elaborada por CATTE-OLAFO e incorporada al Plan.

5. Aplicación y resultados

Hasta finales de 1995 la implementación del PDI se ha circunscrito a la ejecución del presupuesto nacional y de cooperación externa para la preparación del Plan, a la gestión de aprobación gubernamental y a la gestión de financiamiento para los proyectos emergentes del Plan ante varios organismos internacionales en este campo.

Se ha iniciado la ejecución de algunos de los proyectos del PDI Petén. El 70 por 100 de los programas y proyectos se encuentran (1995) en fase de negociación con diferentes gobiernos (Alemania, Taiwan, China, Comunidad Europea) y con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Actualmente se encuentran en ejecución proyectos de saneamiento ambiental en el área central del Petén, y de agua potable en la capital Flores y en San Benito, una hidroeléctrica en El Canalote y algunos tramos de carreteras.

Simultáneamente, y ante el gran número de ONGs nacionales y extranjeras que se establecieron en Petén para llevar adelante sus actividades, UNEPET-SEGEP/IAN VIII se dió a la tarea de coordinarlas en forma sistemática utilizando su capacidad legal de convocatoria y al PDI Petén como marco de articulación de estos esfuerzos.

En tal sentido puede considerarse a la mayoría de estas actividades como partes del PDI-Petén que se encuentran en ejecución. Muchas de ellas se encuentran concentradas en la Reserva de Biosfera Maya, creada en 1990, que con su superficie superior a un millón de has. cubre un tercio del área petenera. Algunos de estos proyectos colaboran con el CONAP (Consejo Nacional de Areas Protegidas) en el manejo de la Reserva, tanto de sus áreas núcleo como en sus zonas de amortiguamiento. Es así como el Proyecto MAYARENA (CONAP-USAID) apoya al CONAP en las actividades de vigilancia y control de la Reserva y desarrolla un amplio programa de educación ambiental en el área de amortiguamiento.

Otros Proyectos se establecieron antes de la creación de la Reserva de Biosfera (OLAFO-Petén, 1989, Yaxjá, 1990) en las áreas de frontera agrícola y con el establecimiento de la Reserva quedaron ubicados en los límites de ella. Ambos Proyectos trabajan activamente con las comunidades que habitan en estas áreas con objetivos de estabilización de la frontera agrícola mediante el mejoramiento de los sistemas de producción campesinos y la incorporación de nuevas alternativas basadas en un uso integral y sostenido de los recursos del bosque (maderables y no maderables) y del procesamiento a escala local de estos recursos (artesanía, ebanistería, etc.). Mientras el Proyecto Yaxjá se orienta a un enfoque definido de extensión rural, el Proyecto OLAFO tiene sus actividades más enfatizadas en la investigación del manejo de los recursos, lo que al final permite a ambos complementar sus esfuerzos y desarrollar una acción más integral en sus respectivas áreas.

6. Lecciones aprendidas

La experiencia del proceso que condujo al Plan de Desarrollo Integrado del Petén, así como la elaboración de éste dejó un saldo importante de experiencias que puede resumirse así:

- Es posible asumir un concepto sostenible del desarrollo regional y plasmarlo a nivel oficial en un plan integral que contemple no solamente las cuestiones de conservación sino también los aspectos más tradicionales del desarrollo (producción, comunicaciones, servicios, etc.).
- La entidad estatal rectora del proceso ha asumido un papel de coordinación y enlace, articulando los esfuerzos de ejecución de entidades gubernamentales y no gubernamentales en un esquema coherente.
- La inestabilidad política propia de la mayoría de los gobiernos de América Latina ha significado una serie de retrasos para este proceso, pero no lo detuvo gracias a que se establecieron compromisos escritos a nivel gubernamental, al apoyo de las instituciones vinculadas y a la persistencia del grupo de trabajo responsable de la continuidad del proceso.
- El nivel de participación logrado fue amplio, aún cuando en el nivel global las comunidades sólo participaron a través de sus representaciones políticas locales (alcaldes, alcaldes auxiliares, etc.). Una lección aprendida en evitar llegar a las comunidades en periodos electorales.
- Las actuaciones deben iniciarse simultáneamente en muchos diferentes sectores (ejemplo: infraestructuras, bosques, turismo...), lo que constituye un reto en sí mismo.
- La implementación del PDI-Petén no es totalmente dependiente del apoyo internacional, ya que muchas de sus actividades están dentro de los planes de trabajo de las instituciones nacionales que coordinan la preparación de sus presupuestos y la ejecución de sus actividades a través de SEGEPLAN-UNEPET.

7. Cronología

- 900: Cumbre del Período Clásico de la Cultura Maya en Petén.
- 1000: Emigración de los últimos grupos mayas hacia otras regiones.
- 1900: Incipiente actividad extractiva de chicle, pimienta y madera en el Petén.
- 1959: Creación del FYDEP (Fomento y Desarrollo del Petén), primer organismo responsable del desarrollo del Departamento. Fue un ente autónomo con plena responsabilidad por todas las actividades en el mismo. Constituyó un obstáculo insalvable para el ingreso de otras instituciones gubernamentales en el territorio.
- 1985: Asunción del Gobierno civil del Dr. Vinicio Cerezo A.



1987: SEGEPLAN completa el Diagnóstico Regional del Petén.

1988: SEGEPLAN-CONAMA-UICN preparan la Estrategia para el Desarrollo Sostenible del Petén.

1989: SEGEPLAN hace presencia en Petén y crea la Unidad Ejecutora del Plan de Desarrollo Integrado de Petén UNEPET, iniciándose el proceso de coordinación interinstitucional e intersectorial.

1990: Creación de la Reserva de Biosfera Maya.

1990-92: SEGEPLAN-UNEPET y AHT conducen la elaboración del Plan de Desarrollo Integrado del Petén, y el Programa para la Protección de la selva tropical PROSELVA.

1992-94: — Se conforma el Centro de Información del Petén y se construyen dos edificios para las oficinas subregionales de SEGEPLAN en Sayaxché y Poptún
— SEGEPLAN se incorpora al Consejo Consultivo de la Reserva de la Biosfera Maya y al Consejo Técnico del centro Maya. Se inicia el levantamiento catastral y el proceso de legalización de tierras en las zonas de amortiguamiento. Se instituye el Foro Mensual de ONGs

ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA CONSERVACION DE LAS LLANURAS DE TORTUGUERO (COSTA RICA)

LUIS A. ROJAS (MIRENEM)
JAVIER JIMENEZ y ARTURO LOPEZ ORNAT (PACTo-CEE)
con la colaboración de Robert Prescott-Allen (UICN-CESP)

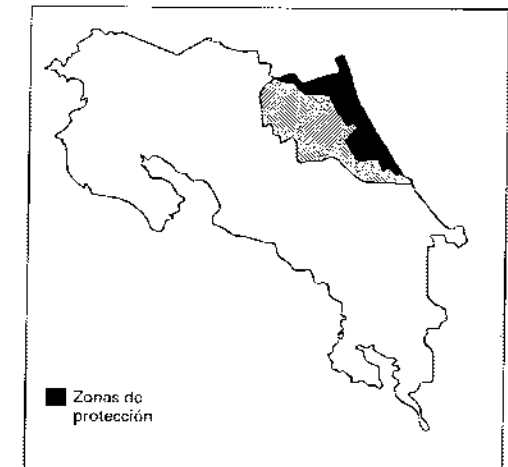
1. Introducción y resumen

El proceso de formulación de la Estrategia para las Llanuras de Tortuguero (Costa Rica) se inició a finales de 1990 con un acuerdo entre el Ministerio de Recursos Naturales (MIRENEM), la Comunidad Económica Europea (CEE), y la UICN, en un proyecto para el Área de Conservación de Tortuguero (proyecto PACTo). Se realizaron en forma participativa estudios biofísicos, socioeconómicos y legales, y un borrador de estrategia fue producido en 1991, revisado, y endosado al MIRENEM por 80 organizaciones. Participaron en la formulación departamentos del gobierno central, líderes comunales, agrupaciones de productores, ONGs, organizaciones locales y un fuerte equipo técnico.

El objetivo inicial de la Estrategia era en 1991 el establecimiento del Área de Conservación Llanuras de Tortuguero (ACTo). La zonificación del ACTo se basa en el ordenamiento territorial de 170.000 ha con criterios ecológicos, socio-económicos y culturales. El ACTo consiste en una Zona Núcleo de 75.000 ha, prioritariamente dedicada a la conservación de la biodiversidad, y una Zona de Amortiguamiento o de Usos Múltiples de 95.000 ha donde se incentiva y apoya el desarrollo sostenible de la población local. La Estrategia sugiere también lineamientos para el desarrollo sostenible del área de influencia circundante de hasta 419.000 ha. La Estrategia incluye un plan de autofinanciamiento para la sostenibilidad del proceso.

Con las comunidades, a partir de 1992 se deja de trabajar a nivel de planificación global, y de insistir en una Estrategia regional. Se iniciaron «estrategias comunales» en las 6 comunidades críticas de la costa y de la «frontera agrícola», y comenzó la ejecución de proyectos identificados por las comunidades, el apoyo técnico y administrativo, y la creación de «Bancos Comunales» como instrumento financiero para los proyectos. Se fir-

LLANURAS DE TORTUGUERO, COSTA RICA



Población: 140.000

Superficie: 514.000 hectáreas

Zonas ecológicas: llanura, bosque tropical muy húmedo

Principales actividades económicas: banana, turismo, ganado, madera





maron convenios para la realización de actividades, inicialmente con Asociaciones de productores, después directamente con las comunidades. Se promovieron organizaciones de base para el turismo y para la pesca. Como parte del programa de ordenamiento territorial, se llevó a cabo un censo participativo sobre población, uso y tenencia de la tierra, para garantizar a los pobladores la posesión de las tierras.

La Estrategia estuvo parcialmente detenida a mediados de 1993 por retrasos en el financiamiento de la siguiente fase. Este período, aunque fue duro para los técnicos, permitió fortalecer la organización interna de PACTo, priorizar y optimizar la ejecución de las acciones, y obtener mayor apoyo de fuentes nacionales, particularmente del MIRENEM.

El Proyecto de Ley que establece el Área de Conservación fue emitido en febrero de 1994, por un total de 176.100 ha (con menos de 15.000 habitantes). En febrero de 1995 fue ampliado con una gran zona de influencia hasta las 514.000 (con 140.000 habitantes).

Esta Estrategia ha producido numerosas experiencias y lecciones. Entre ellas, que los participantes, incluyendo al gobierno y los donantes, deben entender que una estrategia hacia el desarrollo sostenible es un proceso de largo plazo, no un proyecto financiable. Es aún más importante fortalecer la capacidad local y nacional para el desarrollo sostenible a lo largo del proceso, distribuyendo responsabilidades y aprovechando toda la capacidad instalada. Otra lección es la necesidad de una plena participación de base desde el principio, sin delegarla solo en líderes locales. Las comunidades están mejor representadas por los diferentes sectores en los que ellas mismas se organizan, por ej. salud, deporte, desarrollo, educación, con quienes se puede integrar un comité mixto. El diagnóstico participativo de problemas y soluciones, la educación ambiental, y los fondos semilla para apoyar iniciativas locales fueron necesarias para ganar el apoyo y la credibilidad de las comunidades.

El lugar, la gente y los principales asuntos

Costa Rica tiene un notable sistema de áreas naturales protegidas, que cubren el 11,2 por 100 del país, pero la protección de la biodiversidad no está garantizada fuera de estas áreas. El ritmo de deforestación era en 1992 el más alto de América Latina, y el bosque tropical húmedo maderable puede estar agotado hacia el año 2010. Las áreas protegidas están quedando aisladas unas de otras, y algunas están amenazadas por la contaminación que se genera fuera de sus límites. Las comunidades cercanas a las áreas protegidas las consideran con frecuencia como obstáculos para su desarrollo económico. Y con el crecimiento demográfico y la inmigración, la frontera agrícola avanza constantemente ejerciendo una fuerte presión sobre estas áreas.

En 1972 y 1985 se crearon el Parque Nacional Tortuguero (PNT, 18.946 ha terrestres y 52.000 ha marinas), y el Refugio de Fauna Silvestre Barra del Colorado (RBC, 92.000 ha). La integración física y administrativa de ambas en un «Área de Conservación Tortuguero» (ACTo), constituye el principal aporte costarricense al programa binacional SIA-PAZ (Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz) con Nicaragua. El PNT es propiedad nacional y está bajo protección absoluta, pero su entorno está siendo defores-

tado a un ritmo del 10 por 100 anual. El RBC se decretó sobre posesiones privadas y presenta la típica situación de «frontera agrícola», con una deforestación anual del 4 por 100 (3.500 ha/año) entre 1984 y 1991.

Con el fin de unir físicamente el PNT y el RBC, el estado decretó en abril de 1990 la «Zona Protectora Tortuguero» (ZP), en tierras con capacidad predominantemente forestal o de protección. Campesinos del área y la compañía forestal que allí opera, impugnaron este decreto por inconstitucional. Aunque el estado compró fincas con fondos donados por ONG, algunos no quisieron vender. Al contrario, la compra de tierras generó nuevas invasiones. El reclamo de tierras llegó a la orilla de los pantanos costeros, dándose casos donde personas que vendieron tierras al «corredor biológico» han invadido y reclamado tierras en estos humedales con la intención de «revenderlas» a los conservacionistas.

Los esfuerzos para legislar zonas de amortiguamiento alrededor de las áreas protegidas no han progresado (hasta 1995) debido a que la Constitución de Costa Rica establece el derecho privado a definir el uso de la tierra en una propiedad. Desde 1995 existen garantías ambientales en la Constitución, lo cual permite normar ciertas actividades fuera de las propiedades del Estado.

El Área de Conservación Tortuguero tiene ahora 140.000 habitantes, aunque menos de 15.000 viven en la zona de amortiguamiento, y menos de 500 en la zona núcleo. En la zona de amortiguamiento, los pobladores forman 20 comunidades con dos culturas principales: campesinos criollos en el interior y en las márgenes de ríos y lagunas, y predominancia de pescadores afrocaribeños en la costa.

Las comunidades costeras se han sentido, hasta 1992 en que se fue consolidando su participación en la Estrategia, apesadas entre el mar por un lado y las áreas protegidas por el otro. Las comunidades del interior lo estaban entre las áreas protegidas y el avance de los monocultivos bananeros. Estas plantaciones más que doblaron su superficie entre 1984 y 1992 (de 21.000 a 44.000 ha).

Otros problemas provienen de la deforestación, erosión y contaminación generada por las compañías bananeras; por la falta de regulación pesquera en toda la zona; por la carencia de garantías en la tenencia de la tierra entre más del 70 por 100 de los pobladores de la zona de amortiguamiento; y la falta de crédito para actividades productivas sostenibles. Los apoyos del estado son muy limitados en toda la zona. Los Servicios de Parques Nacionales y de Vida Silvestre (responsables del PNT y RBC respectivamente) han sido los signos más evidentes de gobierno hasta 1995.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

El enfoque es de desarrollo sostenible, con los siguientes objetivos:

- Mantener los ecosistemas y la biodiversidad, y mostrar que el desarrollo socioeconómico es la mejor garantía de conservación;
- Cambiar los actuales ejes de desarrollo en la región;



- Ordenamiento territorial y establecimiento de un Área de Conservación de 514.000 ha, consistente en una zona núcleo que sirva como corredor biológico entre Costa Rica y Nicaragua, una zona de amortiguamiento, y una zona de influencia;
- Generar un amplio proceso de discusión sobre el significado y las implicaciones del desarrollo sostenible, y acordar acciones conjuntas del gobierno con diversos sectores sociales y económicos;
- Fortalecer la capacidad de las comunidades locales para su autodiagnóstico, organización, y desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenible.

3. Relaciones de la estrategia con las instituciones y los sistemas de planificación para el desarrollo

El Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) y la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo del Atlántico (JAPDEVA) son instituciones promotoras de la Estrategia. Junto con el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), fueron partícipes en la elaboración del documento inicial hasta 1992.

El Área de Conservación Tortuguero (ACTo) fue creada por Decreto en 1994. Institucionalmente, ACTo reúne bajo una sola coordinación a tres Direcciones Generales antes separadas: Forestal, Vida Silvestre, y Parques Nacionales. De hecho, ACTo también coordina la acción de las ONGs que trabajan en la zona, y mantiene coordinación con los programas de cooperación internacional en el área. En el futuro próximo se espera instaurar un Comité Regional que incluya la participación de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Rural, y las principales organizaciones de productores y ONGs.

Aunque no oficializada, la estrategia ha sido decisiva en la declaración legal del Área de Conservación, y ha influido en la realización de planes sectoriales como son los Planes de Acción Forestal, la educación formal, la regulación de la expansión bananera, y también ha establecido prioridades y generado coordinación entre diferentes agencias donantes internacionales.

4. Desarrollo inicial y organización de la estrategia

La Estrategia se inició con la firma de un acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica, a través del MIRENEM, y la Comunidad Económica Europea; su ejecución fue iniciada en octubre de 1990. El proyecto, llamado «Proyecto para la Consolidación del Área de Conservación Tortuguero» (PACTo), fue ejecutado hasta 1992 conjuntamente entre MIRENEM y la Oficina para Centroamérica de UICN (UICN-ORCA).

Se constituyó un equipo de 8 técnicos de diferentes instituciones y especialidades, bajo coordinación de los co-directores de PACTo (del MIRENEM y de la CEF). El equipo enlistó hasta 100 organizaciones —instituciones del gobierno, grupos de productores, ONGs, empresas, departamentos académicos, asociaciones comunales de desarrollo— con interés en la conservación y el desarrollo socioeconómico en las Llanuras de Tortuguero. Entre estas se identificaron inicialmente 12-15 organizaciones de mayor importancia global y que mantenían un balance en su origen socioeconómico y su interés por la conservación y/o el desarrollo. Entre ellas se contrató o distribuyó trabajo hasta completar un total de 24 técnicos y 13 miembros de apoyo eventuales o de tiempo parcial.

Inicialmente se dividió el equipo técnico en 4 grupos de trabajo: biofísicos, socioeconómicos, institucional y legal, y un equipo campesino de la zona. El equipo compiló la información existente, abundante pero dispersa entre muchas instituciones, realizó encuestas y comprobaciones de campo, generó información nueva cuando fue necesario, y aprovechó este proceso como oportunidad para atraer la participación de nuevos socios.

La siguiente fase (4 meses) fue el análisis participativo de la información, a través de 6 talleres sectoriales y plenarios, reuniones de consulta, y visitas a las comunidades. Simultáneamente, la información fue vaciada en mapas temáticos, se realizaron folletos divulgativos, programas cortos de radio, y se trabajó con los maestros de la zona en la elaboración de una estrategia de educación ambiental para la zona. En subsiguientes talleres, a los que asistieron representantes de hasta 80 organizaciones diferentes, se definieron los problemas prioritarios, y se analizaron sus causas y efectos en forma intersectorial. Ello permitió en otro taller, establecer las prioridades de acción y los lineamientos de trabajo. Por ej, se dividió el área en 23 subzonas, siguiendo una tipología de comunidades humanas, y en cada subzona se valoraron 15 variables biofísicas y 15 socioeconómicas, lo que permitió encontrar las zonas críticas (de máxima biodiversidad y de mínimo potencial socioeconómico) en que la acción de la Estrategia debería concentrarse en un principio.

La siguiente etapa (6 meses) fue la formulación del primer borrador de la estrategia, su revisión, y el inicio de acciones de campo. La Asociación de Pequeños Productores (UPAGRA, con 3 000 afiliados en la zona) y la Asociación de Madereros (ASIREA) produjeron versiones revisadas muy detalladas del primer borrador. Al mismo tiempo, se iniciaron proyectos de campo en manejo forestal, diversificación agrícola y capacitación organizativa, entre otros.

Un segundo borrador del documento fue preparado y circulado ampliamente entre los participantes. También se preparó un Anteproyecto de Ley que incluye la creación del Área de Conservación. A dicho Anteproyecto contribuyeron las organizaciones de productores (UPAGRA y Justicia y Desarrollo), que eran los más reticentes a cualquier posible limitación legal de las condiciones socioeconómicas en la Zona de Amortiguamiento. El eje de las acciones es un Plan de Ordenamiento Territorial, que incluye la revisión y actualización del catastro, y la resolución de conflictos en la tenencia, dando garantías a los pobladores sobre la posesión de sus predios.



El proceso estuvo parcialmente detenido a mediados de 1993 por retrasos en el financiamiento de la siguiente fase. Este período, aunque fue duro para los técnicos, permitió fortalecer la organización interna de PACFO, priorizar y optimizar la ejecución de las acciones, y obtener mayor apoyo de fuentes nacionales, particularmente del MIRENEM.

A partir de 1992, el proceso cambió. Hubo menos énfasis en la planificación global y en la participación de amplios sectores regionales y nacionales. A cambio, el énfasis se volcó hacia el trabajo de campo con las comunidades. A nivel de grupos meta, se dejó de insistir en una Estrategia regional. Se iniciaron «estrategias comunales» en las 6 comunidades críticas (3 en la costa y 3 en la «frontera agrícola»), y comenzó la ejecución de proyectos identificados por las comunidades en sus propias estrategias, el apoyo técnico y administrativo a las mismas, y la creación de «Bancos Comunales» como instrumento financiero para los proyectos. Se firmaron convenios para la realización de actividades, inicialmente con las citadas Asociaciones de Productores, pero después directamente con las comunidades.

Desde el punto de vista organizativo, y pese a la importancia de lo logrado hasta la fecha, hay una provisionalidad en los vínculos en el seno de la Estrategia. Los proyectos de campo y estrategias comunales pueden favorecer que las comunidades y organizaciones implicadas tomen mayor conciencia de la importancia del desarrollo sostenible para toda la región y por tanto, de la Estrategia global para Llanuras de Tortuguero. Sin embargo puede también significar un empobrecimiento del proceso global, o bien que la Estrategia global se desintegre en una colección de proyectos y de estrategias comunales independientes.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

El equipo técnico tuvo que superar una fuerte desconfianza hacia los proyectos de «conservación», entre comunidades que en 1990 expresaban particular antipatía por el MIRENEM, JAPDEVA, y otras instituciones del estado. Después de 18 meses de maduración del proceso participativo, los partes involucradas llegaron a un consenso casi generalizado sobre la necesidad de un cambio significativo en los esquemas de conservación y desarrollo, enfocado inicialmente en la creación de una nueva Área de Conservación. No es tan claro hasta que punto han sido entendidos otros aspectos de la Estrategia. Lo que sí es claro es que tanto la conservación como la planificación de largo plazo han generado interés de las comunidades solamente al ir de la mano con mejoras socioeconómicas concretas.

— *Ordenamiento Territorial:* se ha llevado a cabo un censo demográfico, conjuntamente con los pobladores, donde se obtuvieron datos sobre la tenencia de la tierra, estado de la fincas, y su situación productiva. Sobre esta base se han ido lotificando y titulando tierras en las zonas más conflictivas.

- *Recursos Forestales*: ACTO ha facilitado los procedimientos para que la población local se informe y aproveche los incentivos financieros y técnicos ya existentes. Se promueve la creación y manejo de bosques comunales en dos comunidades, y se apoyan dos proyectos forestales piloto en fincas regularizadas. En la zona se han expedido 75 permisos forestales después de haberse realizado otros tantos planes de manejo forestal para dichas fincas. Actualmente hay un proceso de revisión del grado de cumplimiento de dichos planes por parte de los beneficiarios.
- *Recursos Acuáticos*: el trabajo se centró en la comunidad de Barra del Colorado, estimulando la formación de la primera asociación de pescadores de la región, dando asistencia a los pescadores carentes de equipos de pesca, y estableciendo un banco comunal. En Barra de Tortuguero, la segunda población costera, el programa de ecoturismo proveyó un curso para guías locales.
- *Educación ambiental*: se llevaron a cabo múltiples talleres con los 70 maestros de la zona. El programa produce videos, audiovisuales y programas de radio. El Ministerio de Educación Pública reconoce el curso impartido a los maestros como parte del curriculum oficial del Ministerio. Los maestros que han tomado el curso reciben un estipendio de \$ 10 US mensuales. Las actividades de educación ambiental formal e informal han incrementado significativamente el apoyo local al Área de Conservación y sirvieron para iniciar las actividades en comunidades alejadas.
- *Impacto de las Bananeras*: UICN llevó a cabo en los primeros meses de 1992 una evaluación de impacto ambiental de la expansión bananera en la región Atlántica de Costa Rica (Sarapiquí, Tortuguero y Talamanca), recomendando lineamientos para minimizar sus impactos ecológicos y socioeconómicos. Aunque estos lineamientos no han sido todavía aplicados, se obtuvo un compromiso oral de las multinacionales bananeras ante el Ministerio de Recursos Naturales para detener la expansión de los cultivos dentro del Área de Conservación, aspecto que se ha cumplido, sin duda ayudado por la baja (desde 1992) de los cupos de exportación de banano a Europa.
- *Otros Proyectos*: Los proyectos de campo con las comunidades se han ido consolidando: incluyen titulación de tierras, diagnósticos comunales, planes comunales de desarrollo sostenible, sistemas agro-silvo-pastoriles, pesca artesanal, manejo de desechos, energía renovable, transporte y agua potable. Para la ejecución de los proyectos se firman convenios con las comunidades, revisándose y renovándose cada tres meses.
- *Protección*: dos comunidades proximas al núcleo han establecido comités de protección voluntaria de los recursos naturales, y para la ejecución de esta labor han recibido acreditación del MIRENEM. Estos cuerpos voluntarios vigilan la extracción ilegal de recursos forestales, de pesca y de fauna. El programa de protección hace énfasis en la protección participativa de las zonas núcleo; las casetas para vigilancia cumplen funciones comunales múltiples, para atención de emergencias, local social, y educación ambiental.



- *Apoyo financiero y Capacitación.* La estrategia de ACTo ha estado apoyando iniciativas locales por medio de fondos semilla. Por ejemplo, la Unión de Pequeños Agricultores (UPAGRA) recibió \$50.000 US para capacitación de los pequeños productores en el manejo de proyectos, y para ayudarles a desarrollar proyectos de ecoturismo y de manejo forestal. Se añade la capacitación para la producción, y para la prestación de servicios (ejemplo: ecoturismo). Para la financiación de las acciones se han creado bancos comunales, que gestionan fondos rotatorios. La estrategia, aún dependiente de fondos externos en cuanto a los proyectos de campo (fundamentalmente de la Unión Europea) tiene un componente creciente de financiación nacional, actualmente el 70 por 100 de los funcionarios involucrados, y esta relación se seguirá incrementando en el futuro.
- *Coordinación* hay una coordinación permanente entre los sectores de pesca, turismo, recursos naturales, energía, salud, agua potable, y seguridad pública. No existe un Comité coordinador formal, pero trimestralmente se reúne una Comisión de seguimiento integrada por tres Direcciones Generales del MIRENEM (Forestal, Vida Silvestre, Parques Nacionales) a las que pronto se unirán la de Energía; a ellos se suma el donante (la CEE), y la UICN. La estrategia coordina también la acción de las ONGs que trabajan en la zona.
- *Estrategias Comunales:* Al principio, parte de la participación fue informal, esto es, los individuos de las diferentes organizaciones no tenían siempre la representación oficial de la misma para hacer compromisos, ni había un procedimiento claro por el cual podían obtener el compromiso de sus organizaciones.

Durante la mayor parte del proceso de formulación, la participación de las comunidades se hizo a través de sus líderes; una participación más amplia no se dió hasta el inicio de las estrategias comunales.

En las poblaciones prioritarias se realizaron autodiagnósticos. Por ejemplo, en Tortuguero, surgieron los temas de transporte público y de turismo manejado por la comunidad. En Barra del Colorado, el manejo de la pesca, la organización para la producción y comercialización, los créditos rotativos, el ordenamiento territorial, y el establecimiento de un bosque comunal. En Pueblo Nuevo, la educación ambiental, los senderos de la naturaleza, el análisis y suministro de agua, y la protección de acuíferos. En Palacios y en Linda Vista, el manejo sostenible del bosque en fincas seleccionadas.

Las estrategias comunales se formularon entre el equipo técnico y los miembros de cada comunidad. El equipo comenzó identificando individuos clave de cada comunidad para iniciar la discusión sobre los problemas y las necesidades locales, y sobre el desarrollo sostenible como alternativa al desarrollo tradicional. Al mismo tiempo, programas de educación ambiental se llevaban a cabo con las escuelas, se otorgaban fondos semilla para iniciativas locales, y se iniciaba la capacitación en temas organizativos y productivos.

El siguiente paso fue iniciar una relación de cooperación con las demás orga-

nizaciones trabajando en la localidad, aprendiendo de sus programas y experiencias, analizando sus puntos de vista sobre la problemática local, y buscando mecanismos de coordinación.

Inicialmente, las estrategias comunales eran coordinadas por la Junta Directiva de la Asociación local de Desarrollo. La Asociación consiste en la totalidad de los residentes en la comunidad. Posteriormente se introdujo una mejora sustancial, las «juntas de notables», que son la reunión de los representantes comunales en los temas no solo de desarrollo, sino también de salud, deporte, educación, y cualquier otra instancia reconocida por la comunidad. Su representatividad es significativamente mayor que la de la Asociación de Desarrollo por sí sola. Representantes de los 6 comités de notables ya establecidos se reúnen cada tres meses para coordinarse e intercambiar experiencias.

6. Principales limitantes, oportunidades y lecciones aprendidas

Principales factores que obstaculizaron la Estrategia

- Los Programas de Ajuste Estructural y la priorización del crédito y el apoyo técnico hacia actividades productivas no sostenibles.
- La especulación del suelo y el rápido desplazamiento de campesinos como resultado de la expansión bananera.
- El escaso control que las instituciones han podido ejercer sobre el desarrollo de los programas propios y ajenos, cuando se trata del aprovechamiento de los recursos naturales.
- La precariedad social de muchas poblaciones en la zona, la falta de base organizativa en el manejo de recursos naturales, la falta de garantías en la tenencia de la tierra
- La hostilidad inicial de las comunidades hacia las áreas naturales protegidas como resultado del abandono social del estado hacia las mismas, y por las presiones iniciales de algunos sectores conservacionistas por comprar tierras y expandir el Parque Nacional sin tomar en cuenta la situación socioeconómica del entorno.
- La descoordinación y duplicidades entre instituciones y entre ONGs, y la desconfianza por un proceso liderado por un solo Ministerio.

Principales factores que favorecieron la Estrategia

- El trabajo realizado por la Estrategia Nacional de Costa Rica ECODES sensibilizó a organizaciones y a líderes del área en el concepto y en la importancia del desarrollo sostenible.



- La comprensión, apoyo incondicional y claridad de las altas instancias del MIRENEM y del propio donante para superar las etapas difíciles y conflictivas del proyecto.
- Algunos problemas estructurales sirvieron como aglutinadores entre los participantes, por ejemplo, los impactos socioambientales de la expansión bananera.
- La declaración del «Desarrollo Sostenible» como política central del Gobierno de Costa Rica (1994-1998) comienza a tener algunas consecuencias favorables.

Principales Lecciones aprendidas

A nivel de la formulación de la Estrategia

- La formulación de una Estrategia sub-nacional no es un *documento*. Es un *proceso*, de análisis, de consenso, de capacitación, de cambio.
- No existe una receta de su contenido, incluso a nivel de comunidad, aunque sí pueden existir unos lineamientos metodológicos.
- La **participación** activa de todos los sectores involucrados en la conservación y el desarrollo es una premisa fundamental del proceso. Esta participación se concreta en una *responsabilidad compartida*. La participación así entendida no es en absoluto solamente una *consulta*.
- Debe aprovecharse toda la información existente para no duplicar esfuerzos y como mecanismo de generar participación desde el inicio.
- El proyecto debe actuar como catalizador, orientador y supervisor del proceso y en este sentido aprovechar y fortalecer *la capacidad instalada* en la región, de forma que pueda continuar por medio de sus actores nacionales o locales una vez que, eventualmente, el proyecto promotor haya terminado.
- Es importante mantener un equipo interdisciplinario promotor, en lo posible interinstitucional, e involucrar en la toma de decisiones a los funcionarios medios, no solo a niveles superiores. También es importante que el personal técnico sea nacional.
- Es fundamental contar con un compromiso claro del gobierno por los cambios o procesos que se pueden generar, y con la integración Donante/Gobierno/Ejecutor.
- Es recomendable prever presupuestos suficientes y ágiles para hacer frente a talleres, intercambios, pequeñas publicaciones y fondos semilla.
- Es necesario pasar a la acción sin quedarse en la planificación exhaustiva.

A nivel de su aplicación en el campo

- Se vio la necesidad de llevar a cabo estrategias locales en las comunidades más representativas de diferentes estilos y tradiciones de desarrollo.

- Es recomendable centrarse prioritariamente sobre los aspectos que las comunidades señalan como urgentes, aunque no incidan sobre los recursos naturales.
- Se debe procurar un contacto más estrecho y directo con las comunidades, no solo a través de sus líderes.
- Promover comités que incluyan a todas las instancias de representación comunal, no solo las oficiales o tradicionales.
- Crear Banco Comunales con fondos rotativos en un sistema de crédito-ahorro, para la ejecución de proyectos con las comunidades.

7. Cronología

- 1972: Se establece el Parque Nacional Tortuguero sobre tierras mayoritariamente estatales.
- 1985: Se establece el Refugio de Fauna Silvestre de Barra del Colorado sobre tierras mayoritariamente privadas
- 1988: Costa Rica y Nicaragua firman el acuerdo fronterizo SIAPAZ.
- 1990: En Octubre, el MIRENEM, la CEE y UICN inician el Proyecto «Consolidación del Arca de Conservación de Llanuras de Tortuguero» (PACTo).
- 1991: — Se crea la Coordinación Técnica de la Estrategia con participación de MIRENEM, JAPDEVA, y UICN. Con un equipo de líderes campesinos, y representantes de las principales ONGs, se inicia la discusión conceptual y metodológica de la Estrategia.
- El equipo es ampliado hasta 24 técnicos de diferentes instituciones y grupos, realiza los estudios básicos, y una estrategia de Educación Ambiental que comienza a ser aplicada.
 - Hasta 80 representantes de diferentes organizaciones en 6 talleres sectoriales y plenarios, analizan la información y se formula el primer borrador de la Estrategia.
 - Un Taller plenario de 3 días revisa el borrador de la Estrategia, y dirige al Ministro del MIRENEM una declaratoria expresando su apoyo a la misma y la preocupación por la contradicción de esta política con la de rápida expansión bananera.
- 1992: — El borrador de la Estrategia es revisado por líderes comunales y sectores productivos, que sometieron sus comentarios para un segundo borrador. UICN realiza el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sobre los monocultivos bananeros, y se obtiene de las multinacionales un compromiso de no expansión en el área.
- En consulta con líderes comunales y asociaciones de productores se propone el 2º borrador de la Estrategia, se definen los lineamientos para el manejo de la Zona Núcleo y se propone a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo Sostenible de Llanuras de Tortuguero



- Se inicia el censo participativo del Area de Conservación, dos estrategias comunales, y proyectos piloto en tres comunidades prioritarias. Convenios de la Estrategia con UPAGRA (Unión de Productores) y con Asociaciones de Desarrollo de Tortuguero y de Pueblo Nuevo.
- 1993: — PACTo, en «etapa puente», queda casi sin financiamiento externo durante 8 meses. MIRENEM compromete un porcentaje creciente de financiación nacional, que llega al 70 por 100 de los funcionarios involucrados.
- La actividad de la Estrategia se centra en las prioridades con las comunidades, firmándose Convenios con otras 3 comunidades críticas. Los proyectos de campo con las comunidades se van consolidando: titulación de tierras, diagnósticos comunales, planes comunales de desarrollo sostenible, sistemas agro-silvo-pastoriles.
- 1994: — En febrero el Area de Conservación Tortuguero (zona núcleo y de amortiguamiento) es creada por Decreto-Ley, con 171.000 ha. Reúne bajo una sola coordinación a tres Direcciones Generales antes separadas: Forestal, Vida Silvestre, y Parques Nacionales. En mayo el nuevo Gobierno (1994-98) se compromete con el desarrollo sostenible como línea política para la legislatura y presenta un programa de acciones concretas.
- Se crean «comités de notables» en las 6 comunidades prioritarias, los representantes comunales en los temas de desarrollo, salud, deporte, educación, y cualquier otra instancia reconocida por la comunidad. Representantes de los 6 comités de notables se reúnen cada tres meses para coordinarse e intercambiar experiencias.
- Para la financiación de las acciones se han creado Bancos Comunales, que gestionan fondos rotatorios. Proyectos de pesca artesanal, manejo de desechos, energía renovable, transporte y agua potable.
- 1995: — En febrero un nuevo Decreto-Ley amplía el Area de Conservación a todo el área de estudio de la propuesta de 1992, es decir, 514.000 ha, al añadir una «Zona de Influencia» de 340.000 ha.
- Se crean a solicitud de algunas comunidades, cuerpos de voluntarios para la protección de los recursos naturales, forestales, de pesca y de fauna.
- Se opera ya bajo coordinación permanente entre los sectores de pesca, turismo, recursos naturales, energía, salud, agua potable, y seguridad pública.

**PLAN DE MANEJO DE HÉROES Y MÁRTIRES
DE VERACRUZ, Y PROYECTO DE DESARROLLO
SOSTENIBLE DE PIKÍN-GUERRERO (NICARAGUA)**

ALAIN MEYRAT (UICN-Pikín)
VICTOR CEBEÑO (UICN-Nicaragua)
con la colaboración de Alejandro C. Imbach (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

El área cubierta por el Plan de Manejo de Héroes y Mártires de Veracruz comprende más de 200.000 ha en los Departamentos de León y Chinandega en el noroeste de Nicaragua. Se trata de una formación montañosa, la cordillera volcánica de Los Maribios, de su pie de monte y de la llanura costera asociada, donde se encuentran las mejores tierras agrícolas de Nicaragua.

El área se encuentra fuertemente degradada debido al establecimiento de un modelo agroexportador basado en el monocultivo extensivo del algodón que eliminó por completo la cobertura arbórea de la llanura, desplazó a los pequeños campesinos hacia las laderas de la cordillera y los manglares costeros generando un devastador proceso de deforestación, polucionó el ambiente con cantidades masivas de pesticidas, degradó fuertemente la capacidad productiva de la base de recursos naturales debido a los procesos de erosión hídrica y cólica de los suelos y a las inundaciones que periódicamente destruyen puentes, carreteras, vías de ferrocarril y otras obras de infraestructura.

El Plan de Manejo Héroes y Mártires de Veracruz fue diseñado en forma conjunta por el IRENA (Instituto de Recursos Naturales y Ambiente) y la UICN en 1986-1987, comenzando su ejecución a través de una serie de proyectos específicos de campo que abordaron distintos aspectos de la problemática de la región. Uno de estos proyectos es el de Pikín-Guerrero.

Si bien estos proyectos están en proceso de ejecución con distintos enfoques y grados de éxito, la coordinación central y la unificación conceptual del Plan de Manejo se han ido desdibujando con los años, perdiéndose no sólo los objetivos globales del Plan sino también la posibilidad de actualizarlo, reorientarlo y mantenerlo vigente como herramienta estratégica para la recuperación ambiental y productiva de esta zona clave para el presente y el futuro de Nicaragua.

HEROES Y MÁRTIRES, NICARAGUA



Población: aprox. 50 000 Pikín: 20 000

Superficie: aprox. 200.500 ha.

Pikín: 43.600 ha.

Zonas ecológicas: pie-de-monte volcánico, llanura y costa

Principales actividades económicas: algodón, agricultura, café





Sirvió en su momento, como otras estrategias a nivel regional y nacional, para permear los objetivos de conservación en los planes de desarrollo, proveer una base de reflexión sobre el desarrollo regional, iniciar algunas acciones prioritarias y coordinadas, y servir de marco a los programas ya iniciados por medio de la cooperación exterior.

El Proyecto Pikín-Guerrero, que recibe particular atención en este análisis, incluye capacitación y créditos rotativos, y beneficia a 700 familias de agricultores y 300 familias de leñadores en la parte media y baja de la cuenca, en un total de 15.000 ha. El proyecto está iniciando su tercera fase, donde se da énfasis a la ordenación territorial de 43,600 ha., lo que permitirá la protección de los bosques y de la biodiversidad en la cuenca alta. Las experiencias de este proyecto son numerosas tanto la mejora de las condiciones socio-productivas de la población de base como para la conservación de la biodiversidad.

2. Alcances y objetivos

El Plan de Manejo fue orientado fundamentalmente hacia la recuperación y conservación de los recursos naturales (suelos, aguas, bosques, fauna silvestre) como base de un proceso sustentable de mejora de las condiciones de vida de la población rural.

Sus objetivos fueron:

- la consolidación de las áreas protegidas establecidas por el IRENA (hoy MARENA) en las tierras altas de la cordillera de Los Maribios y en los manglares costeros;
- la recuperación de las funciones ecológicas de los ecosistemas de las laderas de la cordillera de Los Maribios, mediante un trabajo conjunto con las cooperativas de campesinos;
- el desarrollo de alternativas productivas sustentables de los manglares costeros;
- el control de la erosión de los suelos de la llanura, la recuperación de su fertilidad y el cambio de su uso a actividades productivas más apropiadas que el monocultivo de algodón;
- un manejo integral del área, capaz de coordinar en un esquema unificado a las acciones en las partes altas, medias y bajas de las distintas cuencas y a éstas entre sí.

3. Relación con las instituciones nacionales

El Plan de Manejo fue preparado por el IRENA, a través de su Dirección de Áreas Protegidas y Fauna Silvestre, contándose con la asistencia técnica de consultores de la UICN.

Los proyectos de campo emergentes (Pikín Guerrero, Los Maribios y OLAFO-manglares) fueron preparados en conjunto entre las instituciones específicas y el IRENA.

La coordinación general del Plan de Manejo estuvo en manos de la Dirección Regional de IRENA-Región II, posición en la que se han dado una elevada cantidad de cambios en los seis años siguientes, hasta la sustitución del IRENA por el actual Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA).

Los proyectos de campo han obtenido la participación de numerosas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Por ejemplo, en Pikín Guerrero han participado la Universidad Autónoma de Nicaragua con sede en León, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, las Municipalidades de Chichigalpa y Posoltega, el Movimiento Ambientalista Nicaragüense y otros, que se han involucrado activamente en el trabajo de campo con los campesinos y sus cooperativas.

4. Desarrollo inicial de plan de manejo

En términos estrictos, el desarrollo inicial del Plan consistió en la identificación de instituciones regionales e internacionales interesadas en desarrollar actividades en el área (UICN, CATIE, FAO), en la elaboración de propuestas de proyectos específicos y en la búsqueda de apoyo financiero internacional para ejecutarlos. Como resultado se logró el establecimiento de tres proyectos de campo:

- a) El Proyecto Pikín Guerrero, desarrollado en conjunto entre IRENA y la UICN, con el financiamiento de NORAD. Este proyecto se ubicó en la parte norte de Héroes y Mártires, en las laderas del complejo volcánico San Cristóbal-Casira. Comenzó en 1988 y atravesó por dos fases como proyecto conjunto UICN-IRENA, quedando a cargo del IRENA a partir de 1993. El Proyecto trabaja en un amplio rango de actividades productivas y de conservación de recursos naturales en un área de alrededor de 15.000 ha con unos 15.000 habitantes, hoy ampliado a 47.000 ha con 20.000 habitantes. Una descripción más detallada de este proyecto está contenida en los Anexos del presente Volumen.
- b) El Proyecto de Desarrollo de Los Maribios, desarrollado en conjunto entre IRENA y la FAO, con financiamiento de Holanda. Este Proyecto se ubicó a partir de 1989 en una posición similar al anterior, pero en el extremo sur, cerca de la ciudad de León. Trabaja con objetivos similares a Pikín Guerrero pero con una metodología basada en la extensión rural con fincas demostrativas. Las mismas instituciones que iniciaron el Proyecto lo continúan en la actualidad (1995).
- c) El Proyecto OLAFO-Manglares, desarrollado en conjunto entre el IRENA y el CATIE (Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza) a través del Proyecto de Conservación y Desarrollo en América Central financiado en su primera fase por ASDI y NORAD, con la incorporación de DANIDA en su segunda fase. Este proyecto se ubica en el área de manglares de Héroes y Mártires e intenta establecer sistemas de producción sustentables del manglar, como son su procesamiento



para obtener carbón y taninos, complementado con otras actividades como la pesca de mar y de estuario.

En los últimos dos años se han generado otras iniciativas que pueden ubicarse en el marco conceptual de Héroe y Mártires, como el Proyecto de Cortinas Forestales (IRENA-FINNIDA). Sin embargo, el hecho de que la Coordinación formal de Héroe y Mártires haya desaparecido en la práctica por simple omisión, sumado a que el mismo ya no es mencionado oficialmente por el MARENA como su política para la región, ponen en duda la pertenencia de estas iniciativas al esquema de Héroe y Mártires. Sin embargo resulta evidente la continuidad conceptual de las acciones.

5. Aplicación y resultados

Tanto Pikín Guerrero como OLAFO están basados en una concepción similar del trabajo con las comunidades: grupos organizados de distinta forma realizan aquellas actividades que les resultan más apropiadas de acuerdo con sus propias decisiones. El Proyecto Maribios está más orientado hacia el trabajo con fincas demostrativas en las que los campesinos pueden ver y aprender cómo llevar adelante las actividades propuestas.

OLAFO-Manglares comenzó con un relevamiento detallado de los distintos recursos de flora y fauna terrestre y acuática existente en los manglares, para luego diseñar con las comunidades formas apropiadas de uso de estos recursos, de forma tal que la intensidad de extracción no superara a la tasa de regeneración de los mismos. Dada la densidad de la población en estas áreas también se realizan varias actividades tendientes a lograr una mayor transformación local de los recursos (carbón, taninos, sal, artesanías basadas en elementos locales, etc.) para generar fuentes de ingreso adicionales que reduzcan la presión sobre los manglares.

Tanto Pikín Guerrero como Maribios trabajan en la zona de laderas de la cordillera, concentrando sus actividades en conservación de suelos, recuperación de la cobertura arbórea por medio de sistemas agroforestales y reforestación con especies de usos múltiples, control de cauces formados por la erosión hídrica, control de incendios forestales y mejoras en las metodologías de cultivos. Pikín Guerrero trabaja además en control integrado de plagas para reducir el uso de pesticidas, cultivos orgánicos (p.ej. café), apoyo al manejo de las áreas protegidas de la parte alta de la cordillera y manejo de fauna silvestre, tanto en cautiverio como en su hábitat natural.

Resultados destacables del proyecto **Pikín-Guerrero** son:

- La Capacitación de técnicos extensionistas que a su vez capacitan a productores, quienes sirven de promotores locales, en temas como planificación, producción y comercialización a nivel de finca.
- La Promoción Agroforestal: capacitación para realizar planes de finca, conservación de suelos y de agua, diversificación agrícola, manejo integrado de plagas,

viveros, plantaciones. La incorporación de la mujer al proceso productivo ha sido particularmente exitosa (se capacitaron 82 mujeres).

- Protección y Manejo Forestal: capacitación para realizar inventario y manejo de bosques. Anualmente se organizan movilizaciones sociales en campañas para apagar fuegos, lo que ha disminuido la frecuencia de incendios a la mitad, y las áreas quemadas a 1/4 en solo tres años.
- Educación ambiental, y Salud: participan 200 maestros que están al cargo de 4.000 niños del área; el Proyecto apoya al Ministerio de Salud en la atención de 6.000 comunitarios en salud primaria; con los adultos ha habido también educación sexual.
- También ha disminuido la tala irracional de los bosques. Los sistemas de producción se han hecho más estables desde el punto de vista económico, y se ha logrado mejorar los ingresos netos de las familias participantes en el Proyecto.

Estos tres Proyectos han reunido a lo largo de estos últimos años una experiencia variada y muy valiosa, la cual no ha sido intercambiada, ni sistematizada, ni difundida debido a la desaparición de la estructura de coordinación global del Proyecto Héroes y Mártires. Sobre la base de los avances realizados hasta la fecha, entre otros la credibilidad del trabajo, el proyecto se está planteando (1995) la conveniencia de re-formular una estrategia de desarrollo sostenible para la región.

6. Lecciones aprendidas

El Proyecto Héroes y Mártires de Veracruz, como proceso global, ha dejado algunas lecciones interesantes:

- - La fuerte crisis productiva y de destrucción de obras de infraestructura costosas (carreteras, puentes, etc.) fue el factor desencadenante de la preparación del Plan de Manejo, ratificando esa notable capacidad humana de responder a los problemas en lugar de preverlos.
- Las cuestiones ambientales adquieren su mayor importancia cuando afectan aspectos tradicionalmente económicos, poniendo de manifiesto la escasa penetración de los conceptos de sostenibilidad en ciertos sectores dominantes en las estructuras de los gobiernos.
- Es necesario contar con una estructura permanente de seguimiento de los proyectos que se ejecutan en el gran marco conceptual de un programa o estrategia integral. Este seguimiento debe ser hecho por agencias del Estado y debe ser independiente de los proyectos que se supervisan.
- Es necesario ejecutar actividades específicas de campo que prueben en el terreno los lineamientos estratégicos, a fin de realimentar el marco global y permitirle



- evolucionar y ganar en profundidad y experiencia. En el caso de Héroes y Mártires el elemento de retroalimentación no llegó a convertirse en realidad.
- El involucramiento de distintas instituciones y sectores gubernamentales y civiles en los proyectos de campo fue y es crucial para el éxito de ellos, sobre todo cuando se ingresa en las etapas de transferencia institucional como en el caso de Pikín Guerrero.
 - Las enseñanzas dejadas por los proyectos para los técnicos, pobladores e instituciones participantes fueron muchísimas. Sin embargo muy pocas de ellas han trascendido más allá de los implicados directos debido al ínfimo esfuerzo dedicado a disseminación de las experiencias a otros sectores (gobierno, otros campesinos, instituciones de conservación y desarrollo, etc.).

El análisis del proyecto Pikín-Guerrero señala también numerosas lecciones:

- El concepto más adecuado para trabajar en campo es la agroforestería con enfoque de sistemas y con planes de fincas.
- La existencia de un equipo de campo comprometido es fundamental. El equipo de campo mantuvo la coherencia y el interés a través de periodos difíciles en que parecía que el proyecto iba a terminar.
- La incorporación de las mujeres al proyecto, a través de trabajos específicos en el solar familiar, consolidó definitivamente la penetración social del proyecto.
- Los resultados se fortalecieron con la incorporación de los maestros a la responsabilidad y las tareas concretas de educación ambiental, un factor que ahora consideramos necesario. Los maestros han transferido conocimientos a niños, jóvenes, y padres de familia.
- Consideramos la superioridad de la capacitación al campesino como herramienta para el desarrollo, en comparación con los métodos más tradicionales de extensión agraria.

7. Cronología

- 1950: Comienzo de la expansión aldonera en la región.
1970: Auge de la actividad aldonera.
1979: Revolución sandinista derroca la dictadura somocista.
1980: Crecientes problemas de erosión cólica e hídrica. Enormes tormentas de polvo engullen León, Chinandega y otros poblados. Inundaciones destruyen caminos y vías de ferrocarril.
1984: — Establecimiento del PCFO (Plan de Control de Erosión de Occidente) por el cual se establecen decenas de kilómetros de cortinas rompevientos para controlar la erosión cólica.
— Elecciones nacionales y victoria del sandimismo.

- 1986-87: Preparación del Plan de Manejo de Héroes y Mártires de Veracruz.
- 1988: — Transformación del IRENA de Instituto autónomo a Dirección ministerial (DIRENA), acompañado de un fuerte proceso de reducción de su personal (compactación).
— Establecimiento del Proyecto Pikín Guerrero.
- 1989: Establecimiento de los Proyectos Maribios y OLAFO-Manglares.
- 1990: Elecciones y cambio de gobierno en Nicaragua. Restablecimiento del IRENA como Instituto autónomo con rango de Ministerio.
- 1990-93: Continuidad en los proyectos iniciados y dilución del Proyecto Héroes y Mártires de Veracruz.
- 1992: Transferencia del proyecto Pikín-Guerrero en su totalidad a IRENA.
- 1993: Se crea el MARENA en sustitución de IRENA.
- 1994: Fase «puente» del proyecto Pikín-Guerrero, casi sin financiación.
- 1995: Inicio de la Fase III de Pikí-Guerrero. Ordenamiento territorial que incluye las tierras altas.

.....

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CUENCA DEL ALTO BAYANO, MAJE (PANAMA)

DIONISIO BATISTA (UICN Panamá)

1. Introducción y resumen

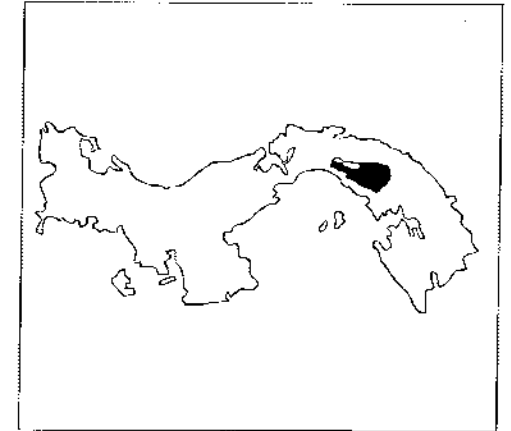
Se trata de la cuenca de mayor importancia hidroeléctrica en Panamá, con unas 350.000 ha de superficie, desde los años 1970s está sometida a procesos de colonización espontánea y deforestación. Desde 1976, el gobierno ha tratado de resolver los problemas de uso inadecuado y de tenencia de la tierra, así como detener la deforestación, pero los conflictos continuaron incrementándose con el paso del tiempo. Con el fin de proteger la cuenca, en 1985 se estableció una comisión oficial, la Comisión Bayano, integrada por representantes de once instituciones nacionales, las comunidades locales y el sector privado. En 1990, y como parte del Plan de Acción Forestal Tropical, se decidió la preparación de una estrategia Regional para guiar los esfuerzos de las distintas instituciones y ayudar a establecer un marco de acuerdo entre los intereses en conflicto.

Durante los primeros años hubo escasos avances, otros que el promover dentro del mismo gobierno la importancia de esta estrategia, y la creación de la Comisión en 1990. El cambio de gobierno en 1994 permitió una mayor operatividad en el campo. Las difíciles relaciones entre indígenas y campesinos fueron finalmente superadas a través de un convenio con ambos grupos, quienes están dejando de incursionar en el bosque. Ello se ha logrado porque, por vez primera, estos grupos han sido aproximados con alternativas productivas, y no con políticas de represión. Estas alternativas han ido orientadas a resolver los problemas señalados por las propias comunidades. Aunque la estrategia es gubernamental, no existe un documento que explicita las políticas formuladas. Sin embargo está recibiendo un interés creciente por parte del gobierno, que estudia ahora (1995) la posibilidad de ampliar el área de acción de la estrategia.

2. Alcance y objetivos

El objetivo del proyecto inicial era la protección de la cuenca. Actualmente el proyecto ha evolucionado a una Estrategia cuyos objetivos son:

MAJE-BAYANO, PANAMA



Población:

Superficie: 350 000 hectáreas

Zonas ecológicas: cuenca fluvial, bosque tropical húmedo

Principales actividades económicas: hidroeléctrica, madera, grano y agricultura de subsistencia





- Conservar la cuenca del alto Bayano, su funcionalidad ecológica y su capacidad de regulación hídrica.
- El desarrollo sostenible de las comunidades de la zona.
- Conservar la biodiversidad característica del área.
- Resolver los problemas interétnicos, particularmente entre grupos indígenas y colonos.
- Regular las actividades agropecuarias y forestales, y ofrecer alternativas de producción sostenible a la población local.

3. Relación con el sistema oficial de planificación

La estrategia es gubernamental, pero todavía no se ha hecho explícita a través de un documento. Sin embargo, del trabajo de la Comisión están emergiendo las recomendaciones que constituirán la política oficial para el área en los sectores hídrico, forestal y de conservación. El Plan de Acción Forestal Tropical (1990) se integra plenamente en estas políticas, igual que las acciones de los organismos de cooperación internacional en este área. Las perspectivas de oficialización y de permanencia de estas políticas para la zona son buenas. Actualmente (1995) el gobierno ha mostrado un interés creciente por incorporar el proyecto dentro de las políticas del estado, y está valorando la posibilidad de ampliar la zona de la estrategia a toda la cuenca.

4. Desarrollo inicial y organización

Inicialmente, el objetivo del plan para el manejo de la problemática en la cuenca alta del río Bayano era la protección de ésta a través de la estabilización del avance de la frontera agrícola, y la solución de los problemas interétnicos que generaron un círculo de violencia creciente entre los grupos indígenas (Kuna y Emberá) y los colonos provenientes de las provincias centrales de Panamá. Desde 1976, el gobierno y otras organizaciones nacionales han tratado de resolver los conflictos de uso y tenencia de la tierra, y de detener la conversión de bosques a otros usos por parte de ganaderos y madereros. Sin embargo, los conflictos continuaron incrementándose con el paso del tiempo.

En 1985 se creó oficialmente un grupo especial denominado Comisión del Bayano, integrada por representantes de once instituciones nacionales, comunidades locales y el sector privado. En 1990, y como parte del Plan de Acción Forestal Tropical, se decidió el fortalecimiento de la Comisión y la elaboración de un plan de manejo de la cuenca para guiar los esfuerzos de las distintas instituciones y ayudar a establecer un marco de acuerdo entre los intereses en conflicto. Este proceso se inició a finales de 1993, con el apoyo financiero de BMZ (Alemania). UICN juega el papel de asistente técnico, aunque todavía tiene un rol importante en la promoción de la propia estrategia.

5. Aplicación y resultados

La creación de la Comisión del Bayano en 1990 es un hito destacable, como es la integración del PAF-Panamá a las políticas de desarrollo sostenible para la cuenca. El periodo más duro fue el proceso de despegue, para echar a andar la maquinaria burocrática antes de poder llegar al campo con una propuesta. El gobierno electo desde 1994 fue más operativo para la estrategia, habiéndose avanzado en las acciones de campo, en poco tiempo, más que en los largos periodos anteriores.

Las difíciles relaciones entre indígenas y campesinos constituyeron un factor muy fuerte en el contexto del proyecto; pero en 1994 se realizó un convenio con ambos grupos, quienes están dejando de incursionar en el bosque. Ello se ha logrado porque por vez primera, estos grupos han sido aproximados con alternativas productivas, y no con políticas de represión. Estas alternativas han ido orientadas a resolver los problemas señalados por las propias comunidades, tal como la seguridad alimentaria. La herramienta fundamental fueron los intercambios campesinos. Inicialmente se probó con técnicos, pero sin buenos resultados. Un resultado adicional fue que los indígenas Kuna-Bayano, anteriormente reticentes a la participación en programas de gobierno, solicitaron por escrito al proyecto su deseo de formar parte del mismo, lo cual es primera vez que sucede con esta comunidad.

6. Limitantes, oportunidades y lecciones aprendidas

Limitantes:

- la colonización sobre territorios indígenas Kuna y Emberá;
- la invasión de Panamá y los cambios políticos en 1989-1990, que detuvieron el proceso, agudizándose los conflictos;
- el escaso apoyo del Ministerio de Agricultura y otras entidades estatales;
- la limitada participación de las comunidades en los primeros años;
- la falta de un ordenamiento territorial y de una estrategia global.

Oportunidades:

- la función hidrológica de la cuenca es de interés nacional,
- la integración de la estrategia con el PAF y con los organismos internacionales;
- el cambio de gobierno reciente fue positivo.

Lecciones aprendidas:

- los objetivos del trabajo deben tener viabilidad política,
- la planificación debe ser muy dinámica y flexible, al igual que la coordinación, ya que las condiciones son muy fluctuantes, y los contextos cambiantes;



- es preciso responder a los compromisos con las comunidades de forma efectiva y con mecanismos expeditos, so pena de perder credibilidad;
- iniciar el trabajo con comunidades centrándose en los problemas prioritarios señalados por las mismas comunidades, y utilizar campesinos de otras zonas para intercambios de experiencias productivas.

7. Cronología

- 1970: Zona indígena Kuna y Emberá, es colonizada gradualmente por campesinos provenientes del centro del país. Comienza el proceso de deforestación y de enfrentamientos interétnicos.
- 1976: El gobierno identifica el problema como una seria amenaza para la función hidroeléctrica de la principal cuenca del país. Se pone en marcha un plan para evitar la deforestación.
- 1985: Se establece la Comisión del Bayano, integrada por representantes de 11 instituciones nacionales, comunidades locales y el sector privado.
- 1986: CATIE realiza una misión de análisis de la situación en la cuenca.
- 1989: Invasión de Panamá. El proceso se detiene por un año.
- 1990: Se formula el Plan de Acción Forestal para la zona, fortaleciéndose la Comisión, a quien se encomienda la formulación de una estrategia para toda la cuenca.
- 1993: UICN se incorpora al trabajo de la Comisión. Se obtienen fondos para la realización de la estrategia (BMZ).
- 1994: Las primeras acciones con las comunidades permiten establecer convenios para la protección del bosque y el desarrollo de actividades productivas sostenibles.
- 1995: Los Kuna-Bayano solicitan participar en el proceso. El gobierno considera la ampliación del área de cobertura de la estrategia

PROYECTOS COMUNALES EN EL CANTÓN DE TALAMANCA, COSTA RICA: UNA ESTRATEGIA DE DESPEGUE HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

DAVID LYNCH, BENSON BENEGAS
y FLORANGEL VILLEGAS (ANAI)
con la colaboración de Alberto Salas (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

Talamanca es el cantón de mayor superficie (2.810 km², 5 por 100 del territorio nacional) de la provincia de Limón, Costa Rica. Contiene 7 áreas protegidas bajo diferentes categorías de manejo, que representan el 49 por 100 del territorio del cantón. La biodiversidad es muy elevada. Presenta una gran pluralidad cultural y lingüística: población de campesinos blancos y de indígenas Brúbris y Cabécares fundamentalmente en el interior; afrocaribeños en la costa, y residentes europeos, canadienses y de EE.UU. también en la costa.

Es una zona deprimida económicamente debido a la mínima reinversión de capital de las principales actividades productivas, que son el banano y el turismo, apoyadas por la agricultura y la pesca de subsistencia. La zona no fue comunicada por tierra con Limón hasta 1978. Talamanca evidencia uno de los mayores índices de pobreza a nivel nacional. La presencia institucional es débil, aunque tiene una tendencia a mejorar desde 1994.

Un grupo de voluntarios fueron los primeros en entrar a trabajar en Talamanca (1976), con objetivos iniciales de investigación y educación sobre los recursos naturales, estableciendo una finca experimental en la comunidad de Gandoca. Después de 1984, el grupo había establecido suficiente coordinación con instancias locales para enfocar sus esfuerzos en un ámbito más amplio. En 1983 el grupo inicial se conforma como la ONG ANAI. En esos años también promovió la titulación de tierras, y el establecimiento del Refugio de Vida Silvestre de Gandoca Manzanillo. En esa época, la plaga de *Monilia* en el cacao resultó un desastre económico, y abrió el interés de las comunidades por soluciones productivas alternativas, particularmente agroforestales. A través de múltiples proyectos comunitarios, como viveros, reforestaciones, recuperación de cultivos frutales, ANAI fue fomentando la capacidad organizativa entre las comunidades. Actualmente se trabaja con unas 30 organizaciones

TALAMANCA, COSTA RICA



Población: aprox. 20.000

Superficie: 281 000 hectáreas

Zonas ecológicas: bosque tropical húmedo, montaña y costa

Principales actividades económicas: banano, turismo, agricultura, pesca





locales y con la participación de muchas otras ONGs. Entre los resultados recientes se cuentan el establecimiento de 18 bancos comunales, algunas mejoras en infraestructuras, capacitación en diversos aspectos del desarrollo comunitario, asesoría a grupos de productores, e impulso a la regionalización administrativa.

La situación se considera madura para iniciar la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible para el Cantón, apoyada en acciones tendientes a fortalecer la capacidad de autogestión local. La estrategia puede beneficiarse de un marco político que actualmente es favorable en Costa Rica.

2. Alcance y objetivos de la estrategia

Los objetivos del trabajo de ANAI reflejan una adaptación evolutiva a los propios cambios del contexto en el campo. Iniciando con objetivos de investigación y de enseñanza sobre los recursos naturales (1976-1983), los problemas socioambientales del cantón recondujeron estos objetivos hacia el aporte de alternativas económicas sostenibles en el campo agroforestal (1984-1989). La gente del lugar lo llama «Amor con hambre no dura». A partir de 1990 el propósito se vuelve más específico: la promoción de alternativas y oportunidades para el desarrollo sostenible de las comunidades.

A partir de 1994, con la integración de acciones y de experiencias exitosas, el objetivo del trabajo ha evolucionado a la formulación de una estrategia para el desarrollo sostenible, acompañando este proceso con acciones dirigidas a fortalecer la capacidad de producción sostenible y de autogestión de las comunidades.

3. Relaciones con las instituciones y con los planes de desarrollo del gobierno

Las acciones no forman parte de ningún plan del estado, ni existe tampoco un documento que haga explícita la estrategia para Talamanca. La presencia institucional en la zona es muy débil. Sin embargo, a nivel de campo se trabaja en educación ambiental en coordinación con los delegados del Ministerio de Educación Pública; y en la consolidación del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Gandoca Manzanillo, con el Área de Conservación de La Amistad del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM).

El trabajo hacia el desarrollo sostenible ofrece perspectivas razonables de integración a las políticas nacionales, debido a varios factores: el marco político establecido a nivel regional por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible; la descentralización nacional de la gestión de los recursos naturales a través de la creación de las Áreas de Conservación; la declaratoria Presidencial del «Desarrollo Sostenible» como política de desarrollo para la presente Legislatura (1994-98); y la elaboración por parte del gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Rural (MDR) y de Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de un plan de desarrollo fundamentado en la elaboración de diagnósticos comunitarios.

4. Origen y desarrollo de la estrategia

Como voluntarios se comenzó en 1976 a trabajar en este área, entonces todavía prácticamente aislada por tierra del resto del país. Los objetivos iniciales eran la investigación y educación sobre los recursos naturales, y también se estableció una finca modelo en la población de Gandoca. Durante estos años, la experiencia con el establecimiento del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Gandoca Manzanillo, y la relación del grupo con organizaciones regionales, promovió que los esfuerzos se extendieran al resto de Cantón, y que el grupo se organizara como ONG con el nombre de ANAI (1983). En este momento la aparición de la plaga de *Monilia* en el cacao resultó un desastre económico. ANAI comenzó a trabajar para aportar alternativas de solución a través de la diversificación agroforestal. Para entonces, las señales de avance de la deforestación se hacían cada vez más claras.

A través de múltiples proyectos comunitarios, como viveros, reforestaciones, recuperación de cultivos frutales, ANAI fue fomentando la capacidad organizativa entre las comunidades. En esos años también promovió la titulación de tierras.

El período 1990-92 fue duro en cuanto a la carencia de fondos y la caída de los precios del cacao. En paralelo se dio el auge de la extracción maderera y de los monocultivos bananeros, ambas actividades no sostenibles, por parte de empresas foráneas. De esta etapa surge el convencimiento de trabajar más estructuradamente en favor del desarrollo sostenible, promoviendo alternativas productivas, capacitación para la autogestión, e infraestructuras básicas.

Actualmente se acompaña a unas 30 organizaciones locales y hay coordinación con muchas otras ONGs. El proceso ha ido madurando en la práctica y la situación se considera oportuna para iniciar la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible para el Cantón, beneficiándose de un marco político favorable en Costa Rica.

5. Principales resultados

Varias organizaciones locales y regionales que hoy día han generado alternativas productivas económicas y basadas en los principios de sostenibilidad, nacieron con el proceso que se gestó 10 años antes, alrededor del establecimiento de 24 viveros comunales.

Fueron establecidas 1.500 ha de cacao, algunas de ellas recientemente manejadas como «cultivos biológicos»; también se sembraron 300 ha de árboles frutales y 100 ha de árboles forestales.

ANAI promovió el establecimiento del Refugio de Fauna Silvestre de Gandoca-Manzanillo y en paralelo, dentro y fuera del Refugio, promovió la regularización de la tenencia de la tierra para los pobladores en un total de 10.000 ha. Este fue uno de los primeros proyectos en América Latina en ligar las garantías en la tenencia de la tierra con las perspectivas de conservación y de desarrollo comunitario.



A partir de 1990 se fortaleció la capacitación técnica y administrativa a los pobladores: 440 productores se han beneficiado del funcionamiento de la finca educativa. Otras acciones van encaminadas a fortalecer la gestión comunitaria, como el manejo y administración de crédito, la capacidad para plantear proyectos y propuestas, y la contabilidad. Se facilitó el establecimiento de 18 bancos comunitarios y de la certificación como «productos orgánicos» del cacao y el banano de las comunidades. Otros resultados recientes son las mejoras en infraestructuras, y el impulso a la regionalización administrativa de Talamanca.

También se trabaja en Educación Ambiental en escuelas indígenas, en coordinación con los delegados del Ministerio de Educación Pública y con los maestros y maestras respectivos. Continúa el interés por el manejo de especies silvestres, como es la iguana verde, pero también por la investigación de los recursos naturales, incluidos los recursos marinos, como los arrecifes, el sábalo, la langosta y las tortugas.

6. Principales lecciones aprendidas

Durante 14 años en un contexto altamente dinámico, muchas son las lecciones aprendidas. Entre ellas:

- Proyectos y acciones exitosas conducirán gradualmente a una cultura de desarrollo sostenible, pero este proceso requiere tiempo, y los enfoques corto-placistas son absurdos e irrealistas.
- El desarrollo sostenible es un proceso dinámico que implica trabajar simultáneamente en dos vías: la de desarrollo, y la de sostenibilidad.
- No puede existir un proceso válido a nivel de base si no existe un poder y participación real en la toma de decisión a todos los niveles.
- La inversión de ANAI en pro del desarrollo sostenible de Talamanca, resultará como una gota de agua en un desierto de insostenibilidad, de no sumarse esfuerzos hacia alianzas estratégicas con otros sectores a nivel nacional y regional.
- La inseguridad en el manejo de los fondos, limita un compromiso a largo plazo y a visión global. Es necesaria la flexibilidad financiera y el apoyo técnico por parte de las agencias que aportan los recursos

7. Cronología

1976: Un grupo de voluntarios inicia proyectos de investigación y enseñanza de recursos naturales en la región de Talamanca.

1978: La comunicación por tierra de Talamanca con el resto de Costa Rica se cierra con la construcción del puente de La Estrella.

- 1977-83: El grupo participa en el establecimiento del Refugio de Vida Silvestre de Gandoca Manzanillo. Se expande el interés hacia la totalidad del cantón de Talamanca, y el grupo se institucionaliza como ANAI (1983). Se trabaja con las comunidades locales para ofrecer alternativas agroforestales al desastre económico generado por la plaga de *Monilia* en el cacao.
- 1984-89: Se trabaja en la obtención de garantías en la tenencia de la tierra, como base para el desarrollo comunitario y para la conservación del Refugio. La experiencia de 24 vivetos comunales y de múltiples reforestaciones fortalece significativamente la capacidad organizativa entre las comunidades.
- 1990-92: Importantes cambios en el contexto económico y político, y la escasez de fondos para los proyectos, fuerzan a una revisión de las experiencias. Se sugiere orientar el trabajo a fortalecer un proceso autóctono de autogestión hacia el desarrollo sostenible.
- 1994: La situación se considera madura para iniciar la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible para el Cantón, beneficiándose de un marco político favorable en Costa Rica.

.....

ESTRATEGIA DE CONSERVACION PARA LA RESERVA Y EL MUNICIPIO DE GUANICA (PUERTO RICO)

MIGUEL CANALS MORA (Dept. Recursos Naturales, Puerto Rico)
con la colaboración de Arturo López Ornat (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

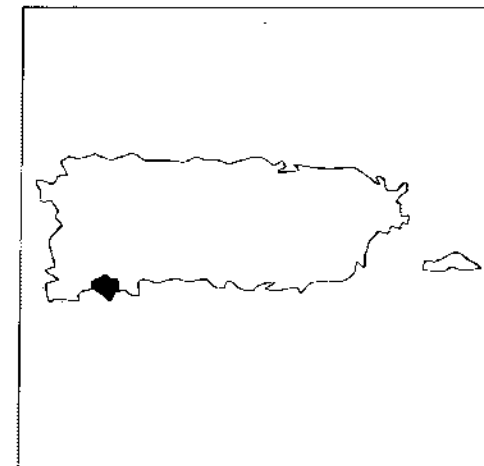
La Reserva Forestal de Guánica, en el suroeste de Puerto Rico, fue declarada como tal en 1919, y contiene 4.050 ha con la mejor muestra del bosque subtropical seco de la isla, así como la mayor diversidad de especies y número de endemismos. En 1981 fue declarada Reserva de la Biósfera.

El Municipio de Guánica, donde se asienta la Reserva, tuvo una actividad agrícola cañera desde principios del siglo XX, y es una de las zonas tradicionalmente aisladas del resto del país. La Reserva no tuvo problemas de conservación pero tampoco gozaba de la simpatía de los pobladores. Desde 1980 Puerto Rico conoce una explosión turística con la consiguiente sobreconstrucción y masificación de costas y playas. La oleada llegó a la olvidada Guánica en 1985, trayendo especulación del suelo, deterioro del paisaje, y un desarrollo turístico oportunista y de corto plazo. Existía un proyecto para atravesar el Bosque con dos carreteras y construir varios complejos hoteleros y de segundas residencias.

Ello generó un fuerte movimiento local en contra de esta masificación, que aglutinó a Asociaciones locales, ONGs, la administración del Parque y el Municipio. Algunos grupos utilizaron cualquier medio a su alcance para divulgar el problema y manifestar su oposición, tales como sentadas, marchas, foros de discusión, involucramiento de la prensa, etc. En 1987 decidieron unir estos esfuerzos en una estrategia local de conservación.

Una nueva Ley de Autonomía Municipal (1988), que otorga al Municipio la decisión sobre el uso de la tierra y su gestión, vino a reforzar el esquema. La estrategia no solo quiere resolver el problema del turismo inapropiado, sino incorporar el desarrollo social a través de alternativas de producción sostenible, la organización de recorridos turísticos gestionados por organizaciones locales, y la recuperación de la historia y la cultura local, entre otros.

GUANICA, PUERTO RICO



Población:

Superficie: Reserva 4.050 ha + Municipio

Zonas ecológicas: bosque tropical seco y costa

Principales actividades económicas: caña de azúcar, turismo, pesca





La estrategia está en proceso de formulación participativa (1994); entre tanto se están aplicando las primeras acciones, como son propuestas para el desarrollo de proyectos piloto, la creación de grupos de trabajo sectoriales y de un Comité Asesor local para la Reserva, que ahora es vista como parte de la herencia natural y cultural común de Guánica.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

Inicialmente los objetivos eran de protección estricta de los remanentes de bosque subtropical seco. Pero la existencia de un problema común, en este caso la indeseada masificación turística, aglutinó a sectores muy diferentes alrededor del problema de la conservación y del desarrollo no planificado y no sostenible. Desde 1987 se ampliaron los objetivos de trabajo, los principales de los cuales son:

- armonizar el desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales;
- conservación del bosque subtropical seco y fomento de la identidad cultural de Guánica;
- promover el desarrollo del Municipio fomentando prácticas productivas sostenibles con la población local;
- elevar la concientización ambiental en instituciones y comunidades;
- ofrecer una alternativa al turismo masivo;
- coordinación y organización de los diferentes sectores en torno a la estrategia: municipales, de conservación, ONGs y Asociaciones Cívicas.

Con la incorporación oficial del Municipio autónomo, la estrategia puede clasificarse como local-administrativa, con enfoque de conservación y desarrollo.

3. Relación de la estrategia con las instituciones y los sistemas de planificación para el desarrollo

Aunque la estrategia no es todavía oficial —de hecho está en fase de formulación— para muchos de sus postulados fundamentales encuentra sustento suficiente en la legislación ya existente en Puerto Rico, que combina elementos propios con otros de la legislación de los EE.UU.

Las perspectivas de integración son particularmente sólidas en base a la nueva Ley de Autonomía Municipal (1988), que otorga al Municipio la potestad de decidir y reglamentar los usos del suelo. Además, el Municipio actuaría como autoridad aprobatoria de la Estrategia.

La Estrategia pretende enmarcar también los planes sectoriales agrícolas, forestales, pesqueros, de manufactura, turismo y educación.

4. Desarrollo inicial y organización de la estrategia

La Reserva Forestal de Guánica, declarada 1919, contiene 4.050 ha.

El Municipio de Guánica tuvo una actividad agrícola cañera desde principios del siglo XX, y es una de las zonas tradicionalmente aisladas del resto del país. Desde 1980 Puerto Rico conoce una explosión turística con la consiguiente sobreconstrucción y masificación de costas y playas. La oleada llegó a la olvidada Guánica en 1985, trayendo especulación del suelo, deterioro del paisaje, y un desarrollo turístico oportunista y de corto plazo. En 1987 el gobierno central y la empresa privada promovieron un proyecto para atravesar el Bosque con dos carreteras, levantar cuatro desarrollos hoteleros de gran escala, tres marinas y varias urbanizaciones de segundas viviendas.

Ello generó un fuerte movimiento local en contra de esta masificación, que aglutinó a Asociaciones locales, ONGs, la administración del Parque y el Municipio. En 1987 decidieron unir estos esfuerzos en una estrategia local de conservación, integrando al recién creado Comité Pro-Rescate de Guánica con otras agrupaciones similares, Centros Culturales, la Universidad de Puerto Rico, cuatro partidos políticos (Socialista, Nuevo Progresista, Independentista, y secciones del Partido Popular en el poder en 1987); más tarde se unieron ONGs conservacionistas, Universidad de Humacao, Servicio Forestal de Estados Unidos, Universidad de Yale, CANARI, el Municipio de Guánica y gran número de técnicos y voluntarios a nivel individual.

La nueva Ley de Municipios Autónomos ofrece una gran oportunidad para la coordinación y gestión de la estrategia; permite la coordinación de las instancias centrales de recursos naturales con los planes de uso de la tierra elaborados a nivel municipal; y abre la puerta a la participación de ONGs, asociaciones civiles, empresas y grupos comunitarios. Permite promover el establecimiento del Comité Asesor de la Reserva de Guánica.

La estrategia está en proceso de formulación participativa; entre tanto se están aplicando las primeras acciones, entre ellas el desarrollo de proyectos piloto, la creación de grupos de trabajo sectoriales, y el establecimiento de un Comité Asesor local para la Reserva, que ahora es vista como parte de la herencia natural y cultural común de Guánica.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

La Estrategia identifica y refuerza un número de iniciativas locales que ya existían, tales como agricultura diversificada, apicultura, pesca artesanal, pesca comercial, ecoturismo, y el conocimiento y apreciación del entorno que los pobladores locales tienen del área. Ello ha generado el desarrollo de tradiciones como talleres artesanos, tradición literaria local, etc., retroalimentado por un nuevo perfil de visitantes más enfocados al conocimiento y disfrute de las condiciones naturales y riquezas culturales del área.

Los principales resultados hasta la fecha son:

- acuerdos y objetivos comunes entre múltiples sectores, particularmente civiles y ONGs, por la conservación del área;



- perspectivas de conservación fortalecidas; se ha desarrollado un sentido de pertenencia ciudadana sobre la zona protegida y un orgullo cultural por protegerla como herencia común del Municipio de Guánica;
- mejora en la información sobre los recursos naturales de la zona;
- comité Asesor de la Reserva de la Biósfera en formación
- grupos de trabajo sectoriales (pesca, conservación, forestal);
- la estrategia ha planteado proyectos piloto productivos, pero también apoyando iniciativas como un museo sobre la industria azucarera local, la organización local de recorridos ecológicos, una marina comunal, etc.

Algunas de la herramientas utilizadas en este proceso han sido:

- el análisis de las múltiples posibilidades legales vigentes;
- actos civiles de divulgación y de protesta; Presentaciones ante la Corte y la prensa;
- reuniones públicas y talleres técnicos, Trabajo con maestros y con escuelas.
- grupos de trabajo sectoriales y Proyectos piloto en varios sectores;
- apoyo a iniciativas locales, como un museo de historia del Municipio, y pequeñas organizaciones turísticas locales;

6. Lecciones aprendidas

- La participación es más sólida si se dá desde el inicio del proceso, compartiendo la responsabilidad por los resultados.
- La participación ciudadana es imprescindible en una estrategia local, también deben incorporarse todos los sectores de la comunidad.
- Trabajar en torno a puntos de consenso, crear alianzas, hacer concesiones estratégicas y evitar la polarización, evitar el compromiso con un solo Partido o tendencia política.
- Aprovechar las organizaciones ya existentes, fortalecerlas en sus objetivos de desarrollo sostenible, apoyar iniciativas ya existentes en este sentido
- Utilizar el lenguaje sencillo de las comunidades y los ejemplos conocidos para explicar lo que el desarrollo sostenible es y significa en términos prácticos.
- Explicar los beneficios económicos, sociales y culturales tangibles que se desprenden de la conservación de los recursos naturales.

7. Cronología

1919: Se crea la Reserva Forestal de Guánica de 4.050 ha para proteger un ecosistema único de bosque subtropical seco, con elevada biodiversidad y nivel de endemismo.

hasta

- 1980: El Municipio de Guánica es uno de los más aislados de Puerto Rico. Su economía gira en torno a la producción cañera y a la pesca de subsistencia. La reserva no sufre presiones.
- 1980: Puerto Rico fomenta y sufre la masificación del turismo;
- 1981: El MaB de UNESCO declara Guánica como reserva de la Biósfera;
- 1985: La explosión turística llega a Guánica atraída por su carácter todavía natural; proyectos gubernamentales de carreteras y concentraciones hoteleras y residenciales;
- 1987: Contra el impacto turístico y a favor de su regulación y respeto a las condiciones naturales y culturales locales, se desarrolla un movimiento ciudadano, de comunidades y ONGs, al que después se unen Universidades, departamentos gubernamentales de recursos naturales y el Municipio. Se decide iniciar una estrategia de conservación y desarrollo para el Municipio de Guánica;
- 1988: Ley de Autonomía Municipal permite al Municipio planificar el uso de la tierra y gestionar los recursos naturales; será la autoridad aprobatoria de la Estrategia;
- 1991: Se establecen grupos de trabajo sectoriales, el embrión de un futuro Comité Asesor de la reserva de la Biósfera, y se empieza a formular la estrategia mientras se inician las primeras actividades de fomento de la conservación y el desarrollo sostenible.

.....

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE LA BAHIA DE SAMANA Y SU ENTORNO (REPUBLICA DOMINICANA)

OMAR RAMIREZ TEJADA y ROSA A. LAMELAS (CEBSE)
con la colaboración de Arturo López Ornat (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

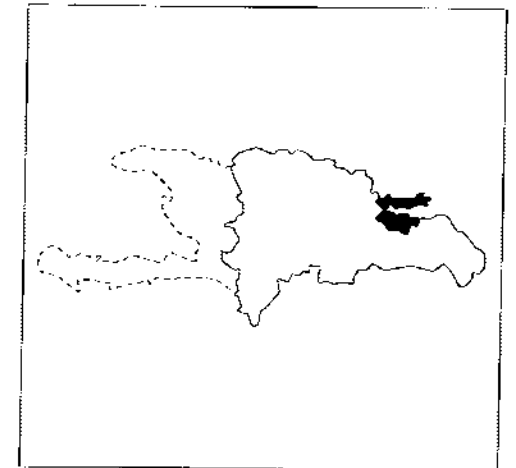
La Bahía de Samaná es la de mayor tamaño en su género en el Caribe. Incluye dos áreas protegidas: el Parque Nacional de los Haitises y la Reserva Científica Natural Lagunas Redonda y Limón. Es visitada anualmente, de enero a marzo, por una población aproximada de 1.000 ballenas jorobadas (*Megaptera novaeangliae*), lo que ha incentivado el desarrollo de una industria de observación de ballenas.

Un grupo multidisciplinario de profesionales realizó una misión en 1990, y como producto de estos estudios se propuso la creación de la Reserva de la Biósfera de la Bahía de Samaná y su Entorno que engloba las áreas protegidas arriba mencionadas y contempla una zona núcleo marina para proteger a las ballenas jorobadas. La Reserva de la Biósfera incluirá la Bahía de Samaná y su entorno terrestre, con un total de 5.204 km², donde habitan (Censo de 1991) 246.835 personas. En la propuesta se definen y justifican las zonas núcleo, de amortiguamiento, y de transición.

En 1991 la ONG CEBSE (Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno) es creada para catalizar el proceso. Entre sus objetivos está el gestionar la declaratoria de la Reserva de la Biósfera ante las autoridades competentes, y al mismo tiempo involucrar a las comunidades en la planificación y ejecución de proyectos. El CEBSE inicia las gestiones para la re-estructuración del Comité MaB dominicano (Hombre y la Biósfera, de UNESCO), que queda formalmente constituido en 1992 mediante Decreto 136-92.

En 1993 se conformó un grupo multidisciplinario de profesionales, con fines de diagnóstico del área para la toma de decisiones y el manejo de la misma. En el trabajo de campo se involucró a estudiantes y a personas de la comunidad, y los resultados fueron divulgados localmente por medio de charlas y folletos. Los lineamientos de un plan de manejo fueron ela-

SAMANA, REPUBLICA DOMINICANA



Población: 248 000 hab.

Superficie: 520.400 hectáreas

Zonas ecológicas: llanura tropical, bahía, costa

Principales actividades económicas: turismo, pesca, caña, agricultura





borados en 1994, y los borradores fueron consultados con distintos sectores implicados, incluyendo a representantes de las comunidades.

Algunas acciones de campo, emanadas de los propios diagnósticos, han resultado de gran importancia para ganar la confianza y credibilidad de las comunidades. Destacan entre ellas la campaña de limpieza de playas, y el control comunal sobre el abuso turístico de la visitación a las ballenas de la Bahía. CEBSE ha centrado parte de su trabajo en programas de educación ambiental dirigido a jóvenes y maestros y en la investigación participativa, que se llevó a cabo en el tema de Mujer y Medio Ambiente.

Desde 1995 el Estado estudia la creación de entes de planificación descentralizados, primero a nivel piloto en tres regiones del país. Una de las regiones seleccionadas es Samaná. El Consejo de Planificación Provincial de Samaná, que incluye también a representantes de los sectores empresariales, productivos y no gubernamentales, sería el ente idóneo para impulsar la nascente estrategia de conservación y desarrollo sostenible de la zona.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

La Estrategia debería resolver la falta de ordenamiento territorial y establecer una zonificación basada en la Capacidad de Uso de la Tierra; sustituir las actividades agropecuarias no sostenibles en zonas circundantes, regular el desarrollo turístico, procurar una mayor participación local, y promover la regionalización de la planificación para el desarrollo.

El objetivo principal es establecer un marco de cooperación regional que asegure la conservación de la biodiversidad y la mejora de la calidad de vida de las comunidades, mediante la adecuada gestión de los recursos naturales. Objetivos particulares son promover actividades económicamente rentables y ambientalmente sostenibles, con mayor participación local; y el autofinanciamiento de los programas de protección y gestión del área.

3. Relaciones de la estrategia con las instituciones y con los sistemas de planificación para el desarrollo

La conservación de la naturaleza se ha orientado tradicionalmente en República Dominicana como protección sin participación de las comunidades. No hay una figura jurídica para las zonas de amortiguamiento. Para la declaratoria de una Reserva de la Biosfera, el Comité Nacional del Programa del Hombre y la Biosfera (MaB-UNESCO) debe evaluar el proyecto y emitir su aprobación. Después, la propuesta es analizada por el Ejecutivo antes de emitir un Decreto Presidencial. La propuesta fue presentada ante el MaB en 1994 pero aún (mayo 1995) no ha habido una resolución al respecto. En este sentido, la inestabilidad política reciente ha sido un factor limitante.

La Secretaría de Turismo creó en 1994 una Comisión Provincial de Turismo, descentralizada para la región de Samaná, con competencia para recomendar políticas sectoriales y regular las actividades turísticas en la zona. La Comisión está integrada también por representantes del sector turístico privado y por ONGs. CEBSE ostenta la secretaría de esta Comisión.

El contexto institucional mejoró al decidir el gobierno, tradicionalmente centralista, la descentralización administrativa en tres regiones piloto, siendo una de ellas Samaná. La selección de Samaná fue motivada por la propia existencia del proceso de planificación en esta zona. Se creó un Consejo Planificador para la Región de Samaná, COPLASA, en el que están representados los 5 sectores productivos. COPLASA sería el ente idóneo para impulsar la naciente estrategia de conservación y desarrollo sostenible de la zona.

4. Desarrollo inicial de la estrategia

La Reserva fue inicialmente promovida, por interés científico, con objetivos de conservación de la biodiversidad. Desde 1991, CEBSE está encargada de coordinar el trabajo hacia el establecimiento de la Reserva de la Biósfera, de actuar como mediadora y de servir como foro para la negociación de conflictos. Un documento-propuesta, elaborado por especialistas técnicos del Gobierno, de ONGs, e internacionales, fue terminado en 1992.

Posteriormente se inició un proceso de involucramiento de las comunidades con la idea de obtener sus percepciones y experiencias, y con miras a establecer una agenda común. Se intervino en la actividad turística, en especial en la industria de observación de ballenas, a fin de regular dicha actividad en forma consensuada con los involucrados. Simultáneamente se elabora un diagnóstico y estrategia de desarrollo del ecoturismo en la región.

Se hizo un diagnóstico del sector pesquero como parte de un proyecto cuyo objetivo es promover el co-manejo pesquero de la región. En consecuencia se capacitaron pescadores y propiciaron reuniones y talleres que dieron lugar a la elaboración de un plan de trabajo para el sector.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

La Estrategia no está formulada, pero en el proceso se han ido obteniendo resultados derivados de la acción de campo.

El documento preparado por el Comité Gestor en 1990 y publicado en 1992 sustentó la propuesta de creación de la Reserva de la Biósfera. La propuesta se utilizó como marco conceptual para el sector turístico. También sirvió para dinamizar la reestructuración del Comité MaB, creado en 1976 e inoperante por más de una década.



Particularmente a partir de 1994 el CEBSE ha realizado un esfuerzo por promover la participación de la población en la planificación y el manejo del área. Llevaron a cabo un diagnóstico socio-económico de la región. Los resultados fueron presentados a las comunidades locales y serán entregados formalmente al gobierno para reflejar la importancia de tener en cuenta este factor en el manejo de la Reserva, y ganar apoyo oficial al nuevo enfoque.

Se creó en CEBSE una base de datos que es compartida con instancias de gobierno locales y centrales. El grupo de trabajo de pesca ha formulado un plan de trabajo, y en este proceso está el de turismo.

Algunas acciones de campo, emanadas de los propios diagnósticos, han resultado de gran importancia para ganar la confianza y credibilidad de las comunidades. Destacan entre ellas la campaña de limpieza de playas, y el control comunal sobre el abuso turístico de la visitación a las ballenas de la Bahía, una actividad que se estuvo masificando en años recientes.

Son destacables los resultados positivos de los programas de educación ambiental, capacitación a maestros, y pasantías a estudiantes que permanecen como voluntarios. CEBSE realizó un diagnóstico participativo de género para determinar el rol que desempeña la mujer samana en el manejo de los recursos naturales con fines domésticos y económicos. En el proceso se han capacitado siete promotoras comunitarias de la Junta de Asociaciones Campesinas de Samaná (JACASA) en técnicas de investigación participativa. El objetivo es conocer la situación de la mujer y capacitarlas para que puedan participar en la formulación del Plan de Manejo regional.

Como producto de las actividades de participación comunitaria, el CEBSE ha promovido la creación de 3 Comités comunitarios en 3 de las 4 ciudades principales de la región. Estos Comités están trabajando en favor de la Reserva de la Biósfera.

6. Limitantes, oportunidades y lecciones aprendidas

Oportunidades

- Interés internacional por la Reserva de la Biósfera.
- Interés local por el ecoturismo y por la sostenibilidad pesquera.

Limitantes

- Falta cobertura legal para las zonas de amortiguamiento.
- Duplicidad de funciones y falta de coordinación institucional.
- Desconfianza inicial de la población hacia la conservación y las «Reservas».
- Escasa organización social y antecedentes de participación comunal.

- Falta de programas de capacitación.
- El proceso depende todavía fuertemente de una ONG.
- Escasez de fondos y falta de un equipo permanente.

Lecciones aprendidas

- Las comunidades, sus representantes, y las organizaciones no gubernamentales tienen la responsabilidad de participar en el manejo de las áreas protegidas, y en ello han mostrado interés.
- Los convenios son instrumentos apropiados para la responsabilización compartida de acciones que requieren cooperación interinstitucional.

7. Cronología

- 1990: Una misión científica propone la creación de una Reserva de la Biósfera.
- 1991: Se crea CEBSE. Entre sus objetivos está catalizar el proceso.
- 1992: Se reestructura el Comité MaB dominicano y el CEBSE publica un resumen de la propuesta para declarar la Reserva de la Biósfera.
- 1993: Se obtiene la información de campo básica para sustentar una propuesta de manejo del área. Se difunde el concepto de Reserva de la Biósfera en la región.
- 1994: — Se inicia un programa de Educación Ambiental y Participación Comunitaria. Investigación participativa con grupos de mujeres.
- Propuesta de Reserva de la Biosfera presentada ante el Comité Nacional del MaB para su evaluación y, en su caso, remisión al Ejecutivo.
 - La Secretaría de Turismo crea una Comisión Provincial de Turismo descentralizada para la región de Samaná, con participación del sector empresarial y ONGs. CEBSE desempeña la secretaría de la Comisión.
 - Campaña de limpieza de playas e intervención en la industria de observación de las ballenas se realiza desde 1992 y se intensifica a partir de 1994.
- 1995: — El Estado estudia la creación de un ente de gobierno descentralizado, a nivel piloto, en la región de Samaná, el COPLASA (Consejo de Planificación Provincial de Samaná) con participación gubernamental, de empresarios y de ONGs.
- Se explora la posibilidad de establecer un área marina protegida en la costa norte de la península de Samaná, con participación del sector turístico.

.....

ESTRATEGIA PARA LA CONSERVACION Y DESARROLLO DE LA SIERRA MAESTRA, Y SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS (CUBA)

ANTONIO PERRERA PUGA
y PEDRO ROSABAL GONZALEZ (COMARNA, Cuba)
con la colaboración de Arturo López Ornat (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

Cuba es la mayor de las Antillas y la isla con mayor biodiversidad en el Caribe. El Sistema Nacional de Areas Protegidas (para el cual en este informe utilizaremos el acrónimo «SINAP») fue instaurado en 1990 con el fin de completar la representatividad de las áreas protegidas, contribuir al desarrollo socioeconómico nacional y a la concientización ambiental, y fortalecer la capacidad institucional para dichos objetivos.

La creación del SINAP fue motivada por la experiencia exitosa, iniciada en 1980, de la estrategia de conservación y desarrollo sostenible para la Sierra Maestra. La Sierra Maestra con 250 km de longitud y 30 km en su parte más ancha, con una superficie total de unas 530.000 ha y alturas que oscilan entre 200 y 2.000 msnm, es la cadena montañosa de mayor magnitud de Cuba. Abarca parte de las provincias de Granma, Santiago de Cuba y Guntánamo. Por su relieve, geomorfología, estructura de la red hidrológica, suelos, clima y vegetación, constituye un conjunto ecológico complejo y frágil.

La zona ha sufrido hasta 1980 un proceso de colonización y conversión de áreas forestales en pastos y parcelas para agricultura migratoria, con consecuencias negativas en la erosión del suelo y la regulación hídrica.

La estrategia para su conservación fue iniciada mediante la Ley Número 27 de 1980 con el fin de ordenar el uso del suelo, asegurar la conservación de la biodiversidad y mejorar la calidad de vida y condiciones socioeconómicas de sus habitantes. La estrategia fue formulada en 1984 y revisada en 1991. La misma constituye el plan rector del desarrollo en la zona y puede considerarse plenamente integrada al sistema nacional de planificación para el desarrollo.

Se realizó un ordenamiento territorial en base a 9 categorías de capacidad de uso del suelo, estableciéndose 14 zonas núcleo que totalizan 250.000 ha. Se trabaja en las zonas de amortigua-

SIERRA MAESTRA, CUBA



Población: 60.000 familias
Superficie: 530.0000 hectáreas
Zonas ecológicas: montaña de 200 a 2.000 msnm
Principales actividades económicas: café, cacao, ganadería, madera, minería, turismo





miento por medio de los gobiernos locales, comunidades y comités ciudadanos de diversa índole, en programas de educación ambiental, mejora de infraestructuras, reforestación (aproximadamente 4.000 ha anuales desde 1984), y apoyo general a los sectores agrícola y turismo. Esta estrategia ha servido de experiencia y de marco general para otras zonas protegidas de Cuba, y para establecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El proceso fue basado enteramente en las capacidades técnicas y financieras nacionales. El gobierno nacional a través de 6 Ministerios, la Comisión Nacional Ambiental (COMARNA), el Instituto de Planificación Física (IPF), los gobiernos provinciales, los 13 municipios involucrados, y la Asociación Nacional de Pequeños Productores (ANAP) fueron los actores principales en la formulación de la estrategia y son los responsables de la formulación y aplicación de los planes de acción anuales, para cuya elaboración son consultadas las comunidades.

El proceso ha conducido a una efectiva colaboración intersectorial, sin duda favorecida por el sistema de planificación centralizado en Cuba. Su principal limitante es la difícil situación económica generada por el bloqueo internacional, que impide asignar los presupuestos previstos y disponer de personal para la extensión técnica, y que está provocando el regreso a algunas situaciones de subsistencia productiva no sostenibles.

2. Cobertura y objetivos de la estrategia

Sé trata de una estrategia de tipo gubernamental, de ámbito local, y orientada a la conservación y el desarrollo sostenible de la principal región montañosa de Cuba, que por sus características geográficas mereció un tratamiento diferente al del resto del país. Cubre unas 500.000 ha de las cuales 250.000 están dedicadas a la conservación de la biodiversidad en 14 núcleos bajo diferentes categorías de gestión.

El objetivo general de la Ley Número 27 de 1980 para Sierra Maestra es «proteger los valores histórico-culturales y naturales, y propiciar el desarrollo integral y armónico» dentro de los límites del área declarada, denominada «Gran Parque Nacional de la Sierra Maestra».

Los objetivos específicos son:

- la conservación y estudio de la biodiversidad de la Sierra Maestra;
- el ordenamiento del uso del suelo;
- la protección de los suelos y de las cuencas hidrográficas;
- la protección del paisaje, y la reforestación;
- el desarrollo socioeconómico de los habitantes;
- la educación y concientización ambiental;
- posibilitar la recreación y el turismo;
- destacar los lugares histórico-culturales.

La estrategia formulada en 1984 permitió establecer mecanismos novedosos de coordinación intersectorial a nivel nacional y de las instancias nacionales con las provinciales, municipales, comunales y ciudadanas.

3. Relación entre la estrategia y el sistema de planificación del desarrollo

Por su carácter gubernamental, la estrategia para Sierra Maestra se basa en las instituciones oficiales ya vinculadas a las actividades que se desarrollan en la región. La Ley de 1980 también señala la inclusión en la planificación y en la toma de decisiones de la principal organización de carácter no gubernamental en la zona, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).

La estrategia constituye el plan rector del desarrollo en la zona y puede considerarse plenamente integrada al sistema nacional de planificación para el desarrollo. El gobierno nacional a través de 6 Ministerios, COMARNA y el IPF, y los gobiernos provinciales, los 13 municipios involucrados y ANAP son los responsables de la elaboración y aplicación de los planes de acción anuales. Las líneas de responsabilidad se describen en la siguiente sección.

El SINAP a su vez fue creado en 1990 por la Comisión Nacional para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales (COMARNA), constituida por los 22 organismos de gobierno y 5 ONGs más relacionadas con éste sector, y oficializada por Decreto-Ley de 1990, y desde entonces se iniciaron actuaciones. El reglamento espera la aprobación por parte del Consejo de Estado y la Asamblea Nacional. Su gestión es coordinada por COMARNA, en coordinación con dos Ministerios, 3 Institutos Nacionales y los gobiernos locales. Las acciones se llevan a cabo a través de las Comisiones Provinciales de Medio Ambiente, y se han fomentado grupos de trabajo intersectoriales cuyo objetivo es la coordinación y el fortalecimiento de las instancias participantes. Cada entidad integrante del COMARNA es responsable de ejecutar las tareas de la estrategia que están bajo su competencia, y de darles seguimiento. La Comisión a su vez da seguimiento a la integridad de la estrategia. Cualquier discrepancia que no pueda ser consensuada en el seno de la Comisión es elevada al Consejo de Ministros.

4. Desarrollo inicial y organización de la estrategia

Desde el siglo XVIII la Sierra Maestra fue colonizada y notablemente afectada por prácticas inadecuadas de uso del suelo, particularmente la agricultura migratoria y más recientemente la expansión ganadera, que llegó a cubrir cerca del 40 por 100 de los territorios montañosos, ocasionando serios problemas de erosión, sedimentación y pérdi-



da de la capacidad de regulación hídrica. Varias cuencas hidrográficas, entre ellas la mayor de Cuba (Cauto), se originan en ésta sierra, a las cuales se asocian sistemas de almacenamiento y provisión de agua potable, producción hidroeléctrica, riego agrícola, y piscicultura, de gran importancia para la región oriental de la isla.

No solo afectado el equilibrio ecológico, la situación en la sierra sufría un desbalance socioeconómico debido a la emigración de sus pobladores hacia las llanuras, abandonando cultivos de café y cacao y originando un exceso de demanda de empleo y servicios en la periferia de las ciudades.

En 1980 se promulgó una Ley para declarar la zona como «Zona Rural Protegida» (categoría VIII de IUCN), denominándose «Gran Parque Nacional Sierra Maestra», con objetivos de conservación y desarrollo sostenible. Desde entonces se han promulgado dos «Propuestas de Desarrollo Perspectivo» para el Gran Parque Nacional de la Sierra Maestra, en 1984 y en 1991.

La primera propuesta (1984) se basa en un análisis de la problemática regional y establece regímenes de uso del suelo, conservación, desarrollo forestal y agropecuario, y una estrategia de desarrollo socioeconómico incluyendo aspectos poblacionales, de producción y empleo, asentamientos humanos, servicios sociales, e infraestructuras. Sus lineamientos guiaron la planificación y operación hasta 1991, cuando fue aprobado a nivel interministerial la Propuesta de Desarrollo Perspectivo hasta el año 2000, que es una actualización de la anterior e incluye algunos nuevos sectores, como el turismo.

Los planes de acción contemplan tres áreas temáticas fundamentales:

- medio ambiente y recursos naturales e histórico culturales;
- economía e infraestructuras;
- población y servicios.

La metodología incluyó la generación de escenarios a 8-10 años (1984-1991, y 1991-2000), que analizan la situación y escenarios propios de la región y de las provincias limítrofes, el reajuste de los planes de desarrollo de asentamientos humanos, la revisión de la oferta laboral y la base económica, la adecuación de los incentivos económicos y la propuesta de nueva reglamentación. Las propuestas de acción fueron enmarcadas tanto dentro de las divisiones políticas locales como por unidades ecológicas y cuencas. Se identificaron prioridades de acción y en base a las mismas se desarrollaron las inversiones y se otorgaron los recursos operativos, incentivos y apoyos a los gobiernos locales, a las comunidades y a los grupos de productores.

Los planes han sido llevados a cabo por personal técnico nacional y financiados al 100 por 100 con recursos nacionales.

Un grupo interdisciplinario gubernamental elaboró el anteproyecto de Ley. Dicha Ley estableció una Comisión Rectora, dependiente del Consejo de Ministros, que es asistida por un Consejo Técnico Asesor, cuyos especialistas se encargan de analizar las tareas y planes a ejecutar, controlando su puesta en práctica. Tanto la Comisión Rectora como el

Consejo Técnico Asesor están integrados por representantes y especialistas de 20 organismos implicados en el desarrollo del territorio.

Los organismos de la Comisión Rectora son reponsables del financiamiento y la ejecución de las acciones. Estos son por orden de importancia los Ministerios de Agricultura, de Industria Básica, de Transporte, de Construcción, de Salud Pública, y de Comunicaciones. También están representados el Instituto Nacional de Turismo, el Instituto de Planificación Física, y los Organos Provinciales y Municipales del Poder Popular (3 provincias y 13 municipios).

Las acciones son ejecutadas a través de éstos organismos y son apoyadas, como es frecuente en Cuba, por medio de asociaciones de ciudadanos tales como los Comités de Defensa, Federación de Mujeres Cubanas, las escuelas, y la Asociación Nacional de Productores Pequeños (ANAP). Con base en una matriz de prioridades de acción, el equipo técnico adapta los planes de acción anuales sobre diferentes escenarios basados en la disponibilidad presupuestaria de cada año.

Un número de variables sociológicas son monitoreadas cada dos años, con el fin de averiguar los cambios en las condiciones locales. Los resultados indican que mientras algunas condiciones mejoran o se resuelven, otros problemas aparecen. El equipo técnico decidió dar seguimiento a los mismos indicadores utilizados por el Ministerio de Agricultura y la Junta Central de Planificación, con el fin de utilizar un lenguaje común y establecer una legitimidad de los datos con ambos sectores.

El proceso de inserción de la estrategia en el campo fue difícil. La metodología de trabajo fue revisada y cambiada tres veces para adaptarla a las condiciones locales. El esquema inicial «de arriba hacia abajo» fue gradualmente integrado con un proceso participativo y una retroalimentación en ambas direcciones.

La ejecución de los proyectos de campo se realiza fundamentalmente a través de cada comunidad involucrada, por medio de los comités ya señalados. Las comunidades participan también, por medio de consultas, en la elaboración de los planes de acción anuales. En varios casos las asociaciones de productores contrataron los servicios de técnicos forestales y agrónomos.

Las condiciones de organización interna propias del sistema cubano pueden favorecer la ejecución de una estrategia de desarrollo sostenible, particularmente en sus componentes de planificación a largo plazo, coordinación intersectorial, aplicación de reglamentos y de políticas de inversión y de incentivos, y la participación de sectores de la población rural y la ciudadanía. Estas condiciones son poco extrapolables a otros países de la región.

La creación del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP) fue motivada por la experiencia exitosa iniciada en la Sierra Macstra, así como por la experiencia en el caso de la Ciénaga de Zapata y otras áreas terrestres y marinas; contribuyó definitivamente la realización de un diagnóstico nacional sobre las áreas protegidas (Perera y Rosabal, 1987) y la realización de un taller nacional en 1989, del que surgió la recomendación de un grupo técnico encargado de proponer dicho Sistema.



5. Aplicación y resultados de la estrategia

Dos de los resultados más destacables de la estrategia para la Sierra Maestra son la introducción de la preocupación ambiental en la planificación del desarrollo socioeconómico, y el establecimiento de una estructura orgánica que garantiza la coordinación intersectorial. Esta estrategia ha servido de experiencia y de marco general para otras zonas protegidas de Cuba, particularmente la Ciénaga de Zapata (el humedal más extenso del archipiélago) y para establecer el Sistema de Áreas Protegidas a nivel nacional.

En el marco de la estrategia para la Sierra Maestra, por primera vez en el país se desarrolló una metodología de planificación para áreas de montaña (IPF, 1980), y se emprendió un estudio interdisciplinario de ésta área particular, cuyo resultado fue la Propuesta de Desarrollo Perspectivo (PDP) 1984-1991.

El PDP 1984-1991 propuso 9 categorías de uso, identificando áreas para la conservación estricta (36 por 100 del territorio), para el uso forestal y turístico limitado (14 por 100) y para usos múltiples (el resto). Las zonas de conservación ocupan cerca de 250.000 ha y se componen de áreas protegidas bajo diferentes categorías: 6 reservas naturales, 4 parques nacionales, 3 refugios de fauna, y 11 áreas de uso turístico. Actualmente sólo 4 de éstas áreas (3 parques y un refugio) cuentan con un plan de manejo y/o personal asignado.

En las zonas para usos múltiples, se contabilizan 60.000 viviendas (correspondiente por tanto a unas 4 ha por familia) distribuidas en cerca de 1.000 asentamientos, en los que la electrificación pasó del 21 al 70 por 100. La tercera parte del territorio se dedica a agricultura principalmente el cacao y el café, el resto para frutales y agricultura de subsistencia; la mayor parte de las 170.000 ha restantes están todavía ocupadas por ganadería, misma que se planea reducir a 90.000 ha para adecuarla a la capacidad de uso de los suelos, en paralelo con la mejora genética dirigida a incrementar la producción lechera. El equipo técnico del proyecto persiguió la demostración de resultados agrícolas en una serie de fincas piloto con el fin de concentrar sus esfuerzos en una primera etapa.

En la zona se adecuaron los usos de decenas de miles de ha. de suelo por medio de la recuperación de la vegetación secundaria por medio de la reforestación y/o cultivos de café y cacao. Desde 1980 se han reforestado más de 30.000 ha, y el plan prevee el incremento de la superficie forestada hasta el 50 por 100 de toda la zona en el año 2000. Las especies más utilizadas son *Pinus maectrensis*, *Pinus caribaea*, latifoliadas como *Hibiscus elatus*, y en menor medida el eucalipto. Hay algunas zonas de uso minero, cuya recuperación ecológica una vez terminadas las explotaciones está planeada.

El turismo se promovió hasta alcanzar 1.482 habitaciones distribuidas en 13 comunidades, capacidad que esperan incrementar sensiblemente en el futuro.

El SINAP ha conseguido igualmente resultados relevantes. El 12 por 100 del territorio nacional está cubierto por dicho Sistema. El SINAP se integra a las políticas de desarrollo nacional a través del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, que fue pre-

sentado por Cuba en UNCED (Río de Janeiro 1992), y forma parte de los compromisos nacionales con Agenda 21 y el Convenio para la Biodiversidad.

El desarrollo del SINAP se ha basado enteramente en las capacidades técnicas y financieras nacionales. Cada sector aporta una parte de los recursos necesarios para su mantenimiento. Actualmente, las zonas protegidas más visitadas contribuyen al mantenimiento financiero de aquellas con usos más restringidos. Desde 1989 la difícil situación económica generada por el bloqueo a que está sometido el país, impide asignar los presupuestos previstos y disponer de personal para la extensión técnica, está provocando un severo debilitamiento en los programas de gestión de las áreas, y el regreso, en sus zonas aledañas, a situaciones de subsistencia productiva no sostenibles.

6. Limitantes, oportunidades y lecciones aprendidas

Los principales factores que obstaculizan la estrategia son:

- la carencia de una reglamentación de la Ley, que ya fue elaborada pero se encuentra esperando la aprobación del Consejo de Ministros;
- la ejecución de obras públicas importantes en forma no siempre acorde con las condiciones ambientales de la montaña;
- la difícil situación económica generada por el bloqueo a que está sometido el país, particularmente a partir de 1989, que impide asignar los presupuestos previstos, y entre otras consecuencias:
 - provoca el regreso a algunas situaciones de subsistencia productiva no sostenibles,
 - provoca la escasez de personal técnico para la extensión de los resultados de las investigaciones en alternativas productivas estables como la acuicultura y la agroforestería.
- Para el SINAP, fue una limitante inicial la visión sectorial de la conservación, tanto por especialistas como por instituciones; y la novedad del concepto de desarrollo sostenible aplicado a las áreas protegidas.

Las principales oportunidades para el desarrollo del proceso fueron:

- la riqueza y fragilidad de sus ecosistemas, unido al despoblamiento gradual y la situación de marginalidad económica del área antes de 1980, que provocó la atención sobre sus perspectivas de desarrollo;
- la planificación centralizada que aseguró una fuerte colaboración entre instituciones gubernamentales de todos los sectores;
- la existencia de una Comisión Ambiental de alto nivel y de una estructura muy extendida de comités a nivel comunal y ciudadano;
- Para el SINAP, fue importante el compromiso nacional con Agenda 21 y el Convenio para la Biodiversidad.



Las principales lecciones aprendidas fueron:

- la importancia de una metodología de asignación de categorías de uso del suelo particular para las características de la región;
- el análisis intersectorial de la problemática de conservación y desarrollo;
- la amplia consulta con las poblaciones afectadas para conocer su apreciación sobre la situación socioambiental y sus perspectivas;
- la determinación, durante la etapa de diagnóstico, de prioridades para la ejecución de programas en consulta con las comunidades, y la rápida aplicación de acciones correctivas para resolución de problemas concretos;
- la investigación-acción por medio de parcelas demostrativas y su uso en la capacitación y divulgación tecnológica, que debe ser prioritaria, al menos paralela, ante la investigación básica en temas biológicos;
- La experiencia del SINAP señala la importancia de la valoración global, en el análisis, del sistema integralmente y no caso por caso, así como la flexibilidad y adaptabilidad de los planes de acción a cada año y a cada localidad particular.

7. Cronología del proceso

Hasta

- 1980: Colonización espontánea en Sierra Maestra, deforestación, ganadería extensiva y agricultura de subsistencia en zonas de montaña poco aptas.
- 1980: Emisión de una Ley que crea la Zona Rural Protegida de Sierra Maestra, de 500.000 ha, con objetivos de conservación y desarrollo sostenible.
- 1980: Creación de una Comisión Rectora interministerial y un Consejo Técnico Asesor, compuestos por más de 20 organismos nacionales y locales involucrados, entre ellos 6 Ministerios.
- 1980-84: Realización de la primera «Propuesta de Desarrollo Perspectivo» 1984-1991 por los equipos técnicos, consultada con pobladores de la Sierra Maestra.
- 1984: Aplicación de dicha estrategia, que establece un plan de ordenamiento territorial en base a 9 categorías de uso. En 250.000 ha. se establecen 14 áreas protegidas, y una zona de uso múltiple con objetivos de desarrollo sostenible y mecanismos de cooperación intersectorial.
- 1987: Realización de un diagnóstico nacional sobre áreas protegidas.
- 1984-90: Realización de planes de manejo para 4 de las áreas protegidas de la Sierra Maestra. Desarrollo de investigación aplicada en aspectos productivos agroforestales, reforestación de 8.000 ha anuales, recuperación de potreros abandonados y reubicación de cultivos; fomento de cultivos arbóreos y perennes. Desarrollo de 1432 habitaciones para uso turístico en 13 comunidades de la Sierra.

- 1989: Realización de un Taller nacional sobre áreas protegidas. Formación del Grupo Técnico encargado de la propuesta del «SINAP».
- 1990: Creación del Sistema Nacional de Protección al Medio Ambiente. Constitución del Grupo Técnico Nacional de Áreas Protegidas, y aprobación del «SINAP» por COMARNA.
- 1991: Realización del segundo «Plan de Desarrollo Perspectivo» para la Sierra Maestra, 1991-2000.
- 1992: El «SINAP» es incluido como parte oficial del aporte cubano a UNCFD, su compromiso con Agenda 21 y con el Convenio para la Biodiversidad.
- 1989-93: Severo deterioro de la situación económica cubana debido al cambio político en el bloque soviético, que provoca el endurecimiento del bloqueo a que está sometido el país. Fuertes limitaciones presupuestales, carencia de técnicos, combustibles y recursos operativos. Regreso de algunas comunidades a las actividades de subsistencia y de explotación no sostenible.
- 1993: Grupos de trabajo interinstitucionales e interdisciplinarios a nivel local. Revisión del SINAP para incluir áreas marinas

.....

PROYECTO AMAZONIA: ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGION AMAZONICA (ECUADOR)

JORGE ALBAN GOMEZ (Fundación NATURA)
AUGUSTO ANGEL MAYA (UICN-SUR)

1. Introducción y resumen

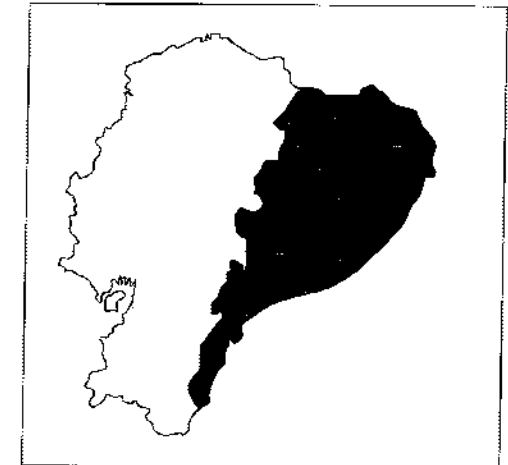
La Amazonia Ecuatoriana, con 140.000 km², ha sido fuertemente intervenida en las tres últimas décadas, iniciándose con la explotación petrolera (el 50 por 100 del PNB proviene de la actividad petrolera en esta zona) ligada a procesos de colonización espontánea, extracción de madera y expansión ganadera. Actualmente hay 450.000 habitantes. La deforestación anual es de 70.000 ha, los pastizales superan ya el millón de ha. El 40 por 100 de la región está bajo alguna forma de protección (reservas indígenas, forestales, áreas silvestres), destacando 4 millones de ha. de reservas indígenas legalizadas.

Como zona exportadora de materias primas, presenta el típico perfil de economía de enclave, no recibiendo una reinversión acorde con su importancia territorial. El gobierno nacional carece de políticas específicas para el desarrollo de la región, y los organismos locales son débiles políticamente. Las decisiones de mediana importancia son tomadas en el gobierno central. Solo los indígenas tienen un discurso propio.

El proceso para formular una estrategia para el desarrollo sostenible de la Amazonía se inicia en 1993, como resultado de las iniciativas de UICN, una amplia consulta, y el involucramiento de la Fundación Natura desde el arranque del proceso. Actualmente se está en fase de formulación y de negociación con los actores locales y nacionales.

El equipo NATURA-UICN organizó 5 foros regionales, uno para cada provincia administrativa en que se divide la Amazonía ecuatoriana. En estos foros se ha involucrado a todos los actores del área, incluidos los gobiernos locales, los sectores empresariales y sociales, indígenas, la iglesia y las fuerzas armadas. Los grupos indígenas han sido reticentes a colaborar con el gobierno y con algunas ONGs. La participación más entusiasta provino de los gobiernos departamentales. Se han creado también foros sectoriales para preparar propuestas concretas.

AMAZONIA, ECUADOR



Población: 450.000

Superficie: 14 000.000 hectáreas

Zonas ecológicas: bosque tropical húmedo de llanura, ríos

Principales actividades económicas: petróleo, madera, ganadería extensiva





El objetivo de los foros provinciales fue el preparar una agenda de cada provincia, con el fin de negociar éstas agendas con el Estado. El objetivo posterior es que el Estado formule una propuesta para la Amazonia, que en primera instancia puede ser negociada con los madereros y los petroleros.

Recientemente el gobierno central creó el ECORAE (Instituto de Ecodesarrollo de la Amazonía), con el que NATURA-UICN ha establecido un convenio. También se firmó un convenio con la Comisión de Medio Ambiente de la Presidencia. Pero se requiere que sean los propios actores amazónicos los que presionen por su propuesta. En esta fase, UICN-NATURA quieren darle prioridad al ordenamiento territorial, a los proyectos específicos (granjas experimentales en Puyo, experiencia común en Napo, saneamiento ambiental en varios municipios), a la comunicación y educación ambiental, y a fortalecer las experiencias y las instancias existentes, como los Consejos Agrarios.

La descentralización camina muy lentamente, y aunque ciertas provincias y municipios responden satisfactoriamente y por su propia cuenta, no es un proceso consolidado. Otras limitantes destacables hasta ahora son la baja legitimidad de los representantes campesinos, y la desigual y débil participación indígena. A ello se ha unido en meses recientes el conflicto fronterizo con Perú.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

El objetivo final es el desarrollo sostenible de la región Amazónica de Ecuador. Los objetivos particulares son:

- Generar espacios de participación de los distintos actores para la formulación de políticas de desarrollo sostenible para la Amazonía.
- Propiciar la descentralización en la toma de decisiones sobre el desarrollo de la Amazonia, promoviendo que cada Provincia elabore sus propias propuestas de desarrollo.
- Generar acuerdos y compromisos en torno a dichas políticas.
- Promover el Ordenamiento Territorial.
- Fortalecer las experiencias existentes.
- Promover actividades de desarrollo sostenible.

Métodos:

- Montar foros provinciales (5 Provincias) con todos los actores. Dichos foros presentan sus propuestas al Estado.
- Con esta base, el Estado formularía una propuesta Amazónica a través del ECORAE.
- Promover foros sectoriales.
- Desarrollar proyectos específicos: productivos, saneamiento ambiental.
- Generar y democratizar la información sobre la región, particularmente a través de la Comunicación y la Educación Ambiental.

3. Relaciones de la estrategia con los sistemas de planificación para el desarrollo

La Estrategia está en fase de formulación. En foros provinciales se preparó una agenda de cada provincia, con el fin de negociar éstas agendas con el Estado. El objetivo posterior es que el Estado formule una propuesta para la Amazonía, que en primera instancia puede ser negociada con los madereros y los petroleros.

Recientemente el gobierno central creó el ECORAE (Instituto de Ecodesarrollo de la Amazonía), con el que se ha establecido un convenio. También se firmó un convenio con la Comisión de Medio Ambiente de la Presidencia. La formulación de la Estrategia se inscribe en el proceso de formulación del Plan Maestro para la Amazonia bajo la responsabilidad de ECORAE. Pero se requiere que sean los propios actores amazónicos los que presionen por su propuesta.

4. Desarrollo inicial y organización de la estrategia

El proceso para formular una estrategia para el desarrollo sostenible de la Amazonia se inicia en 1993, como resultado de las iniciativas de UICN, una amplia consulta, y el involucramiento de la Fundación Natura desde el arranque del proceso. Actualmente se está en fase de formulación y de negociación con los actores locales y nacionales.

El Grupo central estaba compuesto por 4 profesionales y en cada una de las provincias se contraba con un promotor. Dichos profesionales eran un antropólogo, un economista, un Ingeniero agrónomo y un historiador. Los promotores en tres provincias (Sucumbíos, Napo y Morona) se escogieron a título individual. En la Provincia de Pastaza se escogió a una ONG como promotora (Corporación ZAAR-ENTZA) y en la Provincia de Zamora se escogió a una entidad gubernamental (PREDESUR). Los resultados fueron distintos de acuerdo con las diferentes modalidades.

El equipo NATURA-UICN organizó 5 foros regionales, uno para cada provincia administrativa en que se divide la Amazonia ecuatoriana. En estos foros se ha involucrado a todos los actores del área, incluidos los gobiernos locales, los sectores sociales, empresariales, indígenas la iglesia y las fuerzas armadas. La convocatorias a cada foro fueron precedidas por visitas a distintas entidades y organizaciones, con el objeto de hacerles conocer los propósitos del proyecto. Para ello se distribuyó previamente un documento que contenía los propósitos del Proyecto y se pidió respuesta a ser posible por escrito, con resultados variables.

En cada uno de los foros provinciales se pidió a los asistentes que se ampliara el escenario de discusión, llevando las conclusiones al interior de cada una de las organizaciones. Esto, sin embargo, no se logró sino en muy pocos casos. Ello indica quizás que los hábitos de participación comunitaria en tareas de planificación no están todavía formados. El éxito de los foros regionales dependió mucho del liderazgo de algunos miem-



bros de la comunidad y de la capacidad organizativa de los mismos promotores del Proyecto, al mismo tiempo que de la experiencia del mismo para organizarlos.

Recientemente el gobierno central creó el ECORAE (Instituto de Ecodesarrollo de la Amazonia), con el que se ha establecido un convenio. También se firmó un convenio con la Comisión de Medio Ambiente de la Presidencia.

5. Aplicación y resultados

La Estrategia está en fase de formulación. Se inició hace apenas dos años, y enfrenta una situación compleja y muy limitada por fuertes externalidades. El principal resultado es la creación de espacios de debate y de consenso acerca del desarrollo regional. Así, se ha iniciado un proceso de análisis participativo de la situación, a través de los foros provinciales, del que empiezan a emerger las primeras propuestas dirigidas al gobierno central.

Ciertas provincias y municipios responden satisfactoriamente, aun por su propia cuenta, pero no es un proceso consolidado. Falta fuerza política para imponer a los sectores formas de conducta. La descentralización camina muy lentamente, aunque es una de las principales preocupaciones del proyecto el propiciar su agilización.

Se destaca la urgencia de llegar a primeros acuerdos, ya que la actividad maderera de la zona está en fase de expansión, y existen perspectivas de comercialización de 8 millones de m³ de madera al año. Por otro lado, existe el temor de que resulte muy difícil compatibilizar las propuestas indígenas con las de los gobiernos provinciales.

Se iniciaron algunos proyectos específicos: granjas experimentales en Puyo, intercambio de experiencias comunes en Napo, saneamiento ambiental en varios municipios, comunicación a través de boletines en dos provincias, y comités de educación ambiental en 3 provincias. También se iniciaron estudios complementarios sobre comunicación social, valoración económica de externalidades ambientales, lineamientos para el manejo de bosques naturales, estructura legal que afecta al desarrollo amazónico, estructura institucional y sus posibles reformas, diagnóstico de los instrumentos financieros actuales, y una propuesta de trabajo de género.

6. Principales problemas y lecciones aprendidas

Limitantes

- Economía de enclave: 50 por 100 del PNB de Ecuador proviene del Petróleo. Hay planes para la extracción de 8 millones de m³ de madera por año.
- Debilidad política de la Amazonia a nivel nacional, gobierno muy centralizado, gobiernos regionales sin propuestas propias, ausencia de políticas para la región

- Vías de comunicación intra-regionales muy limitadas, siendo más sencillo viajar hacia el exterior de la región que dentro de la misma.
- Situación de frontera agrícola: falta de ordenamiento territorial, colonización sin cultura forestal, debilidad organizativa, fuertes limitantes técnicas y financieras.
- Campesinos sin organización y con representación desigual.
- Indígenas reticentes a la participación en programas conjuntos con el Gobierno e incluso con las ONGs.

Lecciones aprendidas

- Los gobiernos provinciales y municipales manifestaron interés y deseo de colaboración. Los representantes de las entidades del gobierno central se mostraron relativamente apáticas en este primer encuentro. Las comunidades indígenas fueron por lo general reticentes y desconfiadas en estos primeros encuentros. Los actores no estaban involucrados en propuestas de planificación participativa. Ello se puede deber en gran parte, al centralismo y al paternalismo de la acción estatal, pero también a los procesos de una educación poco creativa.
- Tuvieron mejor respuesta aquellos sectores con un ámbito de planificación más claro, matizado también por la consistencia política y de la capacidad de liderazgo individual. Por ejemplo, los Consejos Provinciales respondieron con menos eficacia que los gobiernos locales, posiblemente por la poca claridad de sus funciones.
- Los representantes de grupos sociales pocas veces llevaron el contenido de las discusiones al interior de cada una de las organizaciones.
- El éxito de los foros provinciales de planificación dependió en gran medida de la participación del representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- No es recomendable llevar a los encuentros ningún concepto prefijado sobre lo que debería ser el desarrollo de la región.

7. Cronología

- 1970: Inicio de lenta colonización acentuada por el petróleo.
- 1987: Se crean en Ecuador los Consejos Agrarios, que involucran a todas las entidades oficiales nacionales o regionales que se ocupan del sector agropecuario, con asistencia sin voto de las organizaciones sociales.
- 1993: Fundación Natura y UICN inician el proceso para la formulación de una Estrategia
- 1994: — Existen planes para la extracción anual de 8 millones de metros cúbicos de madera.
- Se llevan a cabo 5 Foros Provinciales en las 5 provincias Amazónicas.



- Se apoya al «Frente Amplio para la Defensa de la Amazonia» cuyo fin principal es la fiscalización de la actividad petrolera y su impacto en los territorios indígenas.
- 1995: — Se publican los primeros boletines sobre «El Futuro de la Amazonia».
- Se inicia el fortalecimiento de los Consejos Agrarios, y algunos proyectos específicos: granja experimental en Puyo, experiencia común en Napo, saneamiento ambiental en Lago Agrio, Tena y Puyo, comunicación a través de boletines en dos provincias, y comités de educación ambiental en 3 provincias.

ESTRATEGIA DE CONSERVACION PARA LOS BOSQUES TROPICALES DE LA SIERRA NEVADA, DE SANTA MARTA, COLOMBIA

JUAN MAYR, GUILLERMO RODRIGUEZ, NATALIA ORTIZ
y HERNANDO SANCHEZ (Fundación Pro Sierra)
con la colaboración de Robert Prescott-Allen (IICN-CESP)

1. Introducción y resumen

La Sierra Nevada de Santa Marta se eleva abruptamente desde las costas del mar Caribe, y en tan solo 42 mm de distancia alcanza una altura de 5.775 m en sus picos nevados. Con una superficie de 17.000 km², es la montaña costera más alta del mundo, independiente y aislada de la cadena principal de los Andes por zonas llanas y semi-áridas.

Debido a su tamaño, variación altitudinal, situación y naturaleza aislada, la Sierra Nevada es importante desde el punto de vista hidrológico y biológico. Es la «fábrica de agua» para 35 cuencas hidrográficas que abastecen en la zona plana a una población cercana al millón y medio de habitantes. Sus bosques tropicales húmedos, bosques tropicales secos y muchos otros hábitats son representativos de la mayoría de los ecosistemas de América tropical, con una rica diversidad de especies, de las que entre un 20-40 por 100 son endémicas. Parte de la Sierra Nevada es un Parque Nacional y una Reserva de la Biosfera. A su vez el macizo está dividido político-administrativamente por 3 departamentos y 11 municipios, así como 2 resguardos indígenas.

En tiempos prehispanicos habitaron la región los Tairona, quienes desarrollaron un complejo sistema de asentamientos líticos conformados por terrazas de habitación con diferentes densidades e interconectados por caminos de piedra. A su vez aprovecharon los diferentes pisos térmicos mediante un sistema sostenible de economía vertical. Tras la llegada de los españoles hubo un siglo de batallas continuas y los Tairona fueron derrotados. Algunos grupos se aislaron y refugiaron en lo más profundo de las montañas.

Debido a la dificultad que tuvieron los colonos europeos en asentarse montañas adentro, los grupos indígenas remanentes vivieron en un relativo aislamiento hasta finales del siglo XIX.

SIERRA NEVADA, COLOMBIA



Población: 190.000

Superficie: 1.700.000 hectáreas

Zonas ecológicas: de 0 a 5.775 msnm, semiárido a lluvioso

Principales actividades económicas: café, agricultura de subsistencia, ganado, narcocultivos. Banano y algodón en la zona de influencia





En la parte alta de la montaña viven tres grupos indígenas (Ijka, Kogui, y Sanja), que totalizan una población de 30.000 habitantes. Los Kogui y parte de los Ijka mantienen sus tradiciones precolombinas; los otros están siendo rápidamente aculturizados. Otras 160.000 personas provenientes de diversas regiones viven en las faldas media y baja de la montaña. Muchas de estas personas se asentaron aquí durante los últimos 50 años para escapar, tanto de la crisis originada en los años 1940 con la caída de los precios del banano cuyos cultivos dominaban las partes bajas, como de la violencia partidista de esa época en el interior del país. Sin embargo, la colonización trajo la degradación ambiental.

Durante la década de 1970 miles de hectáreas de bosque fueron abiertas para sembrar marihuana, cuyo rendimiento económico era al menos 10 veces superior al café. El gobierno erradicó parcialmente los cultivos con herbicidas. Fue esta también la época en que se reinició la violencia. Algunos colonos dejaron la tierra, otros volvieron al café y otros empezaron la siembra de coca. Los años 1980 significaron el abandono de tierras, la polarización y exacerbación de los conflictos, la continuidad de la degradación del suelo y del proceso de erosión. El gobierno nacional estuvo prácticamente ausente y su presencia fue de carácter represivo. Las guerrillas aparecieron para llenar el vacío gubernamental, compitiendo por el control del territorio con grupos paramilitares originados durante la bonanza de la marihuana. Hoy día los indígenas, campesinos, colonos, empresarios, guerrillas y otros pobladores de la Sierra Nevada constituyen una sociedad mixta con valores e intereses diferentes, y con escasa o nula tradición de cooperación entre ellos.

La rápida destrucción de los bosques, la introducción de sistemas de producción inadecuados, la tecnología no apropiada, la continuidad en el cultivo de drogas, la ausencia del gobierno nacional y la falta de coordinación entre los tres gobiernos departamentales y los 11 municipios de la región, son las causas principales del empobrecimiento de la base de recursos de la Sierra Nevada. Solo el 15 por 100 del bosque primario se conserva. La pérdida de los bosques ha tenido consecuencias desastrosas en la hidrología de la zona, afectando tanto al suministro de agua de las comunidades circundantes como a la irrigación de grandes zonas agropecuarias.

La Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta se fundó en 1986 para intentar frenar el deterioro ambiental y promover la conservación de la Sierra. La Fundación es una organización no-gubernamental y no lucrativa. El gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales participan en su organización y trabajo, junto con representantes empresariales, comunidades indígenas, campesinos, científicos, y ciudadanos.

Desde 1987 la Fundación ha llevado a cabo un programa para la restauración de la Sierra Nevada de Santa Marta. Como una primera etapa, la Fundación ha desarrollado un diagnóstico integral mediante la compilación de información disponible y generado información nueva sobre la región, cubriendo su historia desde el siglo XV, sus aspectos institucionales, ecológicos, políticos, económicos, culturales y territoriales.

La Fundación ha establecido dos estaciones ecológicas, una dentro del Parque, la otra en el borde. Los principales objetivos de las estaciones son apoyar a la protección del Parque, y realizar investigaciones ecológicas, así como estudiar las relaciones inter-étnicas,

la regeneración del bosque, y promover tecnologías apropiadas en conjunto con las poblaciones locales. También ha establecido dos «centros de atención a la comunidad». El centro «Congo» trabaja con una comunidad campesina en salud preventiva, salud materno-infantil, sanidad, capacitación, organización, agroecología, y acuicultura, así como en investigación y restauración arqueológica. Se han establecido más de 100 estanques para producción de peces en un esfuerzo por reducir el alto nivel de desnutrición infantil. El centro Shimelumke se ubica en una de las áreas más degradadas de la Sierra, con una población mixta de indígenas, campesinos y mestizos. La violencia en el área, que ha crecido como consecuencia de la ampliación de la reserva indígena, ha limitado la acción del centro al seguimiento de la situación. En 1993 el centro hubo de suspender actividades por razones de orden público.

En 1991 la Fundación reconoció la necesidad de una estrategia más amplia y participativa. Su acción se centra en la difusión de información y la capacitación de los diferentes actores —indígenas, campesinos, empresarios, políticos, organismos gubernamentales y no gubernamentales— para fortalecer su capacidad de acción con el fin de frenar el deterioro de la Sierra Nevada. Actualmente trabajan en la gestión para institucionalizar la estrategia, de la cual ya existe (1995) un primer borrador de documento.

2. Alcance y objetivos de la estrategia

El objetivo es fortalecer la capacidad de coordinación y de acción de las comunidades, las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales para frenar el deterioro y mejorar las condiciones ecológicas y socioeconómicas en la Sierra Nevada. De esta forma se inicia un proceso participativo para sentar las bases de una estrategia de conservación/plan de desarrollo sustentable para la SNSM.

Los objetivos particulares de la estrategia son:

- Que los actores relevantes y la opinión pública tengan mejor información sobre los procesos ambientales, institucionales, legislativos y socio-económicos de la Sierra Nevada.
- Establecer mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional para el manejo de los recursos naturales de la Sierra Nevada.
- Mejorar la calidad de vida de los pobladores y garantizar a los grupos indígenas la seguridad en la tenencia de la tierra y sus sitios sagrados.
- Planificar los usos de la tierra y resolver los conflictos entre los grupos de interés.
- Promover una sola unidad administrativa para la Sierra Nevada.
- Promover el uso de tecnologías apropiadas.
- Conservar la biodiversidad y la capacidad de regulación hídrica de los ecosistemas, particularmente su rol en el suministro de agua — eje de concertación.
- Poner en marcha un proceso de seguimiento y evaluación de la sustentabilidad.



3. Relación de la estrategia con las instituciones y los sistemas de planificación para el desarrollo

El Departamento Nacional de Planeación, como resultado de los procesos de consulta con los distintos actores, en 1995 inició la formulación de un borrador de documento. Se persigue establecer un mecanismo para garantizar que las orientaciones y resultados de la Estrategia (Bases para un Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada) se institucionalicen. En esta dirección se trabaja a tres niveles:

- a) A nivel Nacional, con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Medio Ambiente, en apoyar la conformación de la CORPOSIERRA (creada por Ley) y en negociar la definición de ésta como la coordinadora de la ejecución del plan de desarrollo sostenible de acuerdo a los resultados y lineamientos producto de la Estrategia.
- b) A nivel departamental con el Consejo Regional de Planificación para la Costa Atlántica (CORPES) y con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) actual Red de Solidaridad Social (de acuerdo al nuevo plan de Gobierno), en un trabajo para incluir al macizo como zona de prioridad ambiental en las políticas del gobierno Central y para fomentar la inclusión del componente ambiental en los planes de desarrollo departamental y municipal.
- c) A nivel municipal se trabajó en un proyecto con el PNR para conformar la Asociación de Municipios para la Sierra Nevada (Asosierra), con el propósito de emprender acciones conjuntas de carácter ambiental sobre el macizo. Actualmente Asosierra está conformada y se inicia una segunda etapa de consolidación.

Adicionalmente se está realizando un inventario de los programas y proyectos de las demás instituciones de carácter gubernamental y no gubernamental, con el fin de analizarlos y establecer una acción coordinada. Con las ONG se está iniciando (1995) un proceso para fomentar la conformación de una asociación que permita la retroalimentación de experiencias y planeación de acciones conjuntas en la Sierra Nevada.

4. Desarrollo inicial y organización de la estrategia

El trabajo inicial en la estrategia comenzó en 1992 con una serie de reuniones consultivas por toda la región con el apoyo de la Sociedad Succa para la Naturaleza. En 1993, con apoyo financiero de GTZ y la asistencia técnica de UICN, la Fundación comenzó a formular una Estrategia para la Conservación de los Bosques Tropicales de la Sierra Nevada de Santa Marta, la cual busca sentar las bases para un plan de desarrollo sostenible para la región. El financiamiento viene en un 90 por 100 de fuentes internacionales. Se ha conformado un equipo de 34 personas para preparar la estrategia, todos colombianos.

Las organizaciones participantes incluyen al gobierno de Colombia representado por el Departamento Nacional de Planeación, el CORPES-Costa Atlántica, el Ministerio del

Medio Ambiente y otras organizaciones locales que trabajan en el área, como las recientemente creadas asociación de Municipios (ASOSIERRA), la Asociación de Líderes Campesinos de la Sierra Nevada (ASOLIDERES), y la organización indígena Gonawindua Tayrona.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

Si bien la Estrategia no se encuentra en una fase de aplicación formal, ha generado unos lineamientos de acción que comienzan a ser asimilados por las instituciones oficiales en sus políticas, planes y programas, como se ha explicado en el punto 3.

La estrategia es principalmente un proceso para llegar a un consenso. La participación y la educación ambiental son dos de las principales herramientas a través de talleres, tanto lúdicos como de discusión, con las comunidades. También se han utilizado con frecuencia los medios masivos de comunicación, como prensa y radio, los documentos de reflexión, videos, audiovisuales, obras de teatro, títeres, y festivales musicales.

El proceso propiamente dicho después de trabajar prioritariamente con comunidades indígenas y campesinas, instituciones y gremios, a través de consulta, información, sensibilización, que incluyen un componente de capacitación, ha generado una serie de mecanismos de participación y organización con estos actores.

El propósito es que la organización de estos grupos otorgue viabilidad real al plan regional que se proponga después de haber sido consultado con los actores; y que facilite la posibilidad de gestionar acuerdos concretos sobre el uso de los recursos naturales.

Está en su primera versión un documento general de la Estrategia de Conservación. El mismo recoge el proceso, las visiones y enfoques de los actores. Este documento será sometido a consulta con los mismos grupos, de donde se espera obtener una versión final que haya impulsado la concertación y que a su vez reúna sus contenidos generales, para ser llevados a un plan de desarrollo regional sustentable.

6. Lecciones aprendidas

Una estrategia que trate con tal diversidad de grupos y de intereses, sujetos a una situación tan dinámica, debe también ser dinámica. El dinamismo no va generalmente asociado con la preparación de documentos; por tanto, una estrategia documental parecería un pérdida de tiempo. Entre 1987 y 1991 la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta operó con cierto éxito utilizando una estrategia implícita. Sin embargo, desde 1993 han considerado que una estrategia explícita es necesaria. Esto se debe a que solo una estrategia explícita puede ser compartida, desarrollada y aplicada, por un amplio espectro de participantes.

La gente necesita incentivos para participar en una estrategia. Una forma de hacerlo es centrarse en algo en lo que todos (o prácticamente todos) los participantes potenciales



estén de acuerdo: en este caso, el valor del agua y el rol de los bosques en salvaguardar la calidad y el suministro de agua.

Después de trabajar con todos estos actores nos encontramos que no era suficiente sensibilizar, informar y capacitar sino que era necesario entrar a fortalecer la capacidad interna de gestión y negociación de cada uno de ellos, incluso a nivel municipal e institucional. Es decir, fue necesario trabajar en la organización (concertación interna) antes de entrar en la etapa de concertación entre ellos, para que en el momento que se quiera implementar la Estrategia existan los mecanismos para que esta se pueda llevar a cabo.

Hemos entendido que la estrategia exige una voluntad política a todo nivel, pues de no tener este apoyo a nivel nacional, regional y local es un proceso que puede llegar a estancarse.

7. Cronología

1986: Formación de la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta.

1987: La Fundación establece la primera estación ecológica. Incluye la protección de las áreas de mayor diversidad e importancia ecológica, y el acercamiento a las comunidades.

1988: La Fundación realiza un diagnóstico integral de la Sierra Nevada.

1989: La Fundación establece el Centro de Atención a la Comunidad donde promueve una metodología de investigación-acción de manera integral con las comunidades locales.

1991: La Fundación reconoce la necesidad de una estrategia más amplia y participativa, que incorpore a otros sectores, entre ellos el gubernamental.

1992: Comienza el trabajo sobre la estrategia. Se llevan a cabo reuniones consultivas en 27 áreas de los Departamentos del Cesar, la Guajira, y Magdalena.

1993: Se inicia la formulación de la estrategia en forma explícita, con la convocatoria de todos los actores involucrados en el proceso.

1994: — La nueva Constitución abre espacios para la planificación del desarrollo sostenible. Se crea por Ley la CORPOSIERRA, a nivel departamental se crea la ASOSIERRA, y a nivel local surge la primera organización local de líderes.

— Las comunidades indígenas definen la «línea negra» o territorio tradicional. El gobierno nacional reconoce a las comunidades indígenas una salida al mar garantizando de esta manera su acceso a los distintos ecosistemas.

1995: La Consejería Presidencial para la Costa Atlántica, el Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación, la División de Asuntos Indígenas, y la Fundación Pro-Sierra Nevada establecen un grupo de trabajo para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada.

ESTRATEGIA ECO-REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ZONA RESERVADA TAMBOPATA-CANDAMO (PERU)

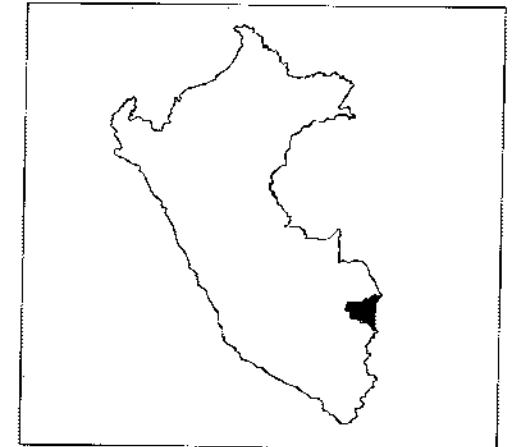
THOMAS MOORE (Centro Eori)
AVECITA CHICCHON (Conservation International)
con la colaboración de Alberto Salas (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

La Zona Reservada Tambopata-Candamo (ZRTC) se estableció sobre una extensión de 1.479.000 hectáreas en la Amazonía peruana, mediante Resolución Ministerial del 29 de enero de 1990. Esta resolución fue el resultado de varios años de cabildo por grupos conservacionistas para la protección de la cuenca del río Tambopata en los departamentos de Madre de Dios y Puno. Al inicio, la poblaciones locales rechazaron la creación de la Zona Reservada por haber sido impuesta. Esta actitud cambió tras un trabajo minucioso de base llevado a cabo, principalmente, por el Centro Eori de Investigación y Promoción Amazónica, y por el coordinador de la ZRTC por parte de la Dirección de Areas Naturales Protegidas (ex-Programa de Parques Nacionales).

De acuerdo a la legislación peruana, una Zona Reservada tiene carácter transitorio y debe dar paso al ordenamiento ambiental según los usos actuales y potenciales de los recursos que ésta contiene. La estrategia aquí descrita es promovida por la Dirección de Areas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre, la cual forma parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Esta Dirección cuenta con el apoyo de un Equipo Técnico a cargo del diseño de la estrategia. El personal del Equipo Técnico está formado por un ingeniero forestal, un especialista en planificación regional, un economista agrícola y una antropóloga social. La estrategia ha generado una gran cantidad de información que ha servido como base para realizar diagnósticos y estudios del área. El Centro Eori, una ONG con sede en Puerto Maldonado, ha sido la pieza clave para el diseño e implementación de la estrategia por sus vinculaciones con las organizaciones nativas y de agricultores. Durante todo el proceso se ha contado con el apoyo técnico y financiero de Conservation International (CI). A lo largo de su desarrollo, el Equipo ha logrado sumar los apoyos de las principales organizaciones de indígenas, de los colonos, y de las ONGs.

TAMBOPATA-CANDAMO, PERU



Población: 7.200 + elevado ritmo de colonización

Superficie: 1.479.000 hectáreas

Zonas ecológicas: bosque tropical amazónico, ríos

Principales actividades económicas: madera, castaña, oro aluvial, agricultura y pesca de subsistencia, turismo, caza





Se han fomentado una serie de actividades de producción y comercialización entre las organizaciones de la zona. El proceso ha generado una gran movilización social en las organizaciones de base que ha servido para rescatar, en el caso de los indígenas, parte de sus antiguos territorios. La movilización social ha desembocado en la aglutinación regional de las organizaciones de base, las ONGs de trabajo social y de conservación, en una Unión para el Desarrollo Sostenible (USDMA), coordinada con las instituciones de conservación y desarrollo del Estado.

La estrategia no existe todavía como documento oficial o ampliamente consensuado. Existe sin embargo en su esencia, como proceso participativo hacia el desarrollo sostenible.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

Situación actual

La ZRTC constituye una porción del territorio peruano con una alta y singular diversidad biológica —según el RAP de CI, se han encontrado más de 200 especies de árboles en menos de 1 ha. y una diversidad comparable entre los grupos faunísticos. La conservación de este territorio, a través de la protección y uso sostenible, amerita ser una prioridad regional y nacional. La ZRTC está ubicada en los departamentos de Madre de Dios (Región Inka) y Puno (Región Mariátegui). La población en la porción norte de la ZRTC (Madre de Dios) es de aproximadamente 3.200 personas (1993) mientras que la población en la región sur (Puno) es de aproximadamente 4.000 personas.

Pese a su baja densidad de población en la actualidad, esta rica región corre el peligro de desaparecer paulatinamente sino se toman medidas de apoyo a la protección de ecosistemas claves y al desarrollo sostenible en las áreas de impacto humano. Existe un frente de colonización en el área del Alto Río Tambopata en Puno y otro en el Bajo Tambopata cerca a Puerto Maldonado. Es importante resaltar que la Zona Reservada colinda con áreas de importancia biológica en Bolivia. Hay un proceso de conversaciones a nivel de los directores de Parques de Bolivia y Perú para elaborar una estrategia de trabajo que garantice la conservación de una extensa área fronteriza.

Objetivo General

Consolidar la conservación y el desarrollo sostenible en la Zona Reservada Tambopata Candamo y su ámbito de influencia.

Objetivos Específicos

- Ordenamiento territorial de la ZRTC basado en una zonificación con criterios ecológicos, económicos y sociales.

- Identificar, analizar y priorizar las alternativas de conservación y desarrollo referentes a: agricultura, ganadería, forestería, minería, turismo, recursos acuáticos y protección de ecosistemas.
- Asegurar la participación de la población y de las organizaciones locales en todo el proceso, fortalecer su capacidad de autogestión y de desarrollo económico-social.
- Proponer las alternativas económicas y financieras que garanticen ingresos a la población sin causar impactos negativos al medio ambiente.
- Analizar la situación y capacidad actual de las organizaciones e instituciones existentes para ejecutar las recomendaciones que emanen de la estrategia.

3. Relaciones de la estrategia con los sistemas de planificación para el desarrollo

La estrategia de planificación en la ZRTC está liderada por la Dirección de Areas Naturales Protegidas y, como tal, forma parte de un plan interno nacional para la conservación. Debido a la actual debilidad institucional de las regiones en el Perú, la estrategia tiene un apoyo débil de las instancias regionales pero un apoyo más efectivo de las autoridades locales en Madre de Dios. En el sector de la ZRTC-Puno, el trabajo de base y de cabildeo a nivel de autoridades locales ha sido débil debido al desfavorable ambiente político. A nivel de la región Mariátegui predominan las propuestas de carácter desarrollista como la construcción de carreteras y la promoción de proyectos de colonización. Se espera que esta situación mejore con la gestión de nuevas autoridades que se recomienden en el marco de una gestión ambiental regional/nacional.

4. Desarrollo inicial de la estrategia

El cabildeo para la creación de la Zona Reservada Tambopata Candamo (ZRTC) concluyó con la creación de la misma en enero de 1990. Hubo una reacción negativa de la población de Madre de Dios por la imposición de una Zona Reservada sin consulta previa. El Primer Foro para discutir acerca del futuro de la ZRTC sirvió para aclarar conceptos, pedir la derogación del artículo 2 de creación de la ZRTC que impedía la renovación de contratos forestales, y generar apoyo entre la población para la planificación.

El Centro EORI ejecutó un censo y otros componentes del análisis; para ello promovió una acción conjunta de organización de las comunidades locales y sus federaciones —especialmente la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y la Federación Agraria Departamental de Madre de Dios (FADEMAD). También promovieron el apoyo de la Asociación de Extractores de Castaña y Productores Agroindustriales



de Lago Valencia, y la Asociación de Productores de Castaña y de Servicios de Turismo de Lago Sandoval.

Este trabajo lento y minucioso se hizo primero a través de la documentación exhaustiva de derechos formales existentes sobre tierras, madera, castaña, recursos mineros (oro aluvial), pesca, turismo y otros recursos naturales y actividades económicas. Cuando esta información estaba completa, fue brindada a las organizaciones de base; a los Ministerios de Agricultura, Energía y Minas, Pesquería, Industria y Turismo; y a los órganos de planificación local y regional, ninguno de los cuales manejaba información tan completa.

Un Equipo Técnico de apoyo a la Dirección de Areas Naturales Protegidas fue establecido para el diseño de la estrategia integral de conservación y desarrollo. Se efectuaron talleres de consulta sobre conservación y desarrollo con las 4 comunidades nativas en el ámbito de la ZRTC. Quedó establecido el Comité Ejecutivo integrado por el secretario de asuntos productivos y extractivos de la Región Inka, su similar de la Región Mariátegui y el dir. de Areas Naturales Protegidas.

Un elemento central a esta estrategia es el carácter **participatorio** en cada etapa de su diseño, discusión, ensayo, aplicación, modificación, aprobación y evaluación. Esta participación se está logrando mediante la insistencia en incorporar a las poblaciones locales en la toma de las decisiones al respecto, mediante asambleas comunales, congresos de federaciones, talleres, ejecución participatoria de las actividades y, sobre todo, una comunicación fluida y continua con todas ellas.

5. Aplicación y resultados de la estrategia

La estrategia no existe todavía como documento oficial o ampliamente consensuado. Existe sin embargo en su esencia, como proceso participativo hacia el desarrollo sostenible. Un proceso madurado a través de las acciones conjuntas en el campo persiguiendo un objetivo común a muchos sectores; estas acciones periódicamente se reflejan en avances legales o en acuerdos de planificación local. En este sentido, los resultados son muy significativos.

Cuando, a fines de 1991, el Gobierno anunció un Fondo para el Desarrollo del Agro, representantes del Gobierno Regional Inka, apoyados por el Centro Fori, convocaron a la FENAMAD y a la FADEMAD para que ellas definieran sus prioridades para el desarrollo del agro en Madre de Dios. Esta fue la primera vez que las comunidades locales y sus federaciones representantes habían sido consultadas sobre la inversión pública en su ámbito.

Tras mucho debate y consultas a las organizaciones de base, las prioridades identificadas por la FENAMAD fueron acciones de consolidación territorial, titulación de propiedades, ampliación y rectificación de linderos, y la solicitud de reservas comunales

para la protección de la fauna silvestre. Al mismo tiempo, la FADEMAD pidió apoyo para la recuperación de suelos mediante actividades agroforestales y también capitales iniciales para implementar plantas procesadoras de harina de yuca y harina de plátano.

Desde principios de 1992, estas dos federaciones ejecutan estas actividades con presupuestos y créditos proporcionados por el Estado y con el apoyo técnico proporcionado por el Centro Eori. Estas actividades han tenido mucho éxito entre las comunidades bases, quienes exigen su ampliación a niveles que ni el Estado peruano, ni las ONGs están en condiciones de atender.

Una importante consideración en esta estrategia es la alianza forjada entre la FENAMAD y la FADEMAD —una alianza entre pueblos indígenas amazónicos y colonos poco común en América del Sur.

En enero de 1993, con una presencia masiva de sus comunidades bases, la FADEMAD, apoyada por la FENAMAD, tomó por asalto el local de la ex-Empresa Colonizadora del Arroz, ECASA, que tenía el monopolio en la comercialización del arroz hasta que a fines de 1992 el gobierno la había desactivado, dejando desamparados pero también libres a los productores. Las dos federaciones, con el apoyo del Centro Eori, tomaron contacto con el Ministro de Agricultura para solicitarle su apoyo y finalmente el 5 de febrero de 1993, el Presidente Fujimori, acompañado por el Ministro de Agricultura, llegó a Puerto Maldonado y entregó las instalaciones de la ex-ECASA a las dos federaciones para que estas la condujeran. A este fin, FENAMAD y FADEMAD constituyeron la Empresa de Producción y Comercialización Agroindustrial de la Provincia de Tambopata (EPCA-Tambopata). No se limitan a comercializar arroz como antes hacía ECASA, sino que están diseñando una estrategia para el acopio y comercialización de una producción integral y diversificada de cultivos, como la yuca, el plátano, y especialmente cultivos permanentes que puedan desarrollarse en combinación con otras actividades de su programa de recuperación de suelos. Su limitación principal ahora es la falta de capital para poder avanzar con estos planes.

La FENAMAD, con el apoyo técnico del Centro Eori, están precisando linderos y ordenando el territorio con la mayor justicia posible y, por tanto, superando potenciales y reales conflictos sobre linderos entre colonos e indígenas.

Paralelamente a estas actividades, otras ONGs han venido promoviendo actividades de ecoturismo y de biología aplicada que ofrecen alternativas a la extracción forestal tradicional en la ZRTC. Entre las experiencias más interesantes están los proyectos que combinan el turismo de la naturaleza con la producción de castaña y de pesca, además de la agricultura de subsistencia, que actualmente llevan a cabo dos comunidades bases de la FADEMAD, Lago Valencia y Lago Sandoval, la primera colindante con la ZRTC y la segunda en su interior. Cerca a una colpa (barranco cubierto con sustancias minerales) sobre el río Tambopata, dentro de la ZRTC, la ONG ECCO está llevando a cabo un proyecto de crianza y reproducción de guacamayos con bastante éxito y potencial comercial. Otro proyecto interesante es uno de crianza de mariposas en la Comunidad Nativa (del grupo Escója) Infierno, llevado a cabo por la ONG CEB/TreeS.



Los productores de castaña, inicialmente desamparados por la prohibición de la extracción de productos forestales de la ZRTC, se han unido, y con el apoyo de FADEMAD y FENAMAD además del Centro Eori y el conjunto de instituciones participantes en la planificación para la ZRTC, han logrado la modificación de la Resolución Ministerial problemática, de manera que ahora se permite el aprovechamiento de la castaña en la ZRTC, que se considera una actividad económica de desarrollo sostenible.

Desde 1991 una ONG, CANDELA PERU, ha iniciado un programa de comercialización con criterios de mayores servicios para los productores de la castaña y están captando una parte significativa de la producción. Desde 1993, CANDELA PERU cuenta con el apoyo de CI con capitales para ampliar su capacidad operativa, en un momento cuando el gobierno ha eliminado todos los subsidios anteriores a la exportación de productos no tradicionales, reduciendo la rentabilidad de la castaña.

Con estas experiencias de trabajo conjunto y coordinado en la planificación de alternativas económicas sostenibles, en marzo de 1993 la FENAMAD, la FADEMAD, el Centro Eori, ECCO, TRCCS, CANDELA PERU y la Asociación de Conservación de la Selva Sur (ACSS), se unieron para conformar la Unión para el Desarrollo Sostenible de Madre de Dios (UDSMAD) principalmente para gestionar conjuntamente financiamiento de sus proyectos de manera que puedan, colectivamente, tener mejor acceso a las fuentes financieras para actividades de conservación y desarrollo sostenible.

Por otro lado, la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (FPCN) colabora con la Coordinación de la ZRTC en labores de protección del Bajo Madre de Dios a través del equipo del Santuario Nacional Pampas del Heath. La FPCN junto con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el Centro de Datos para la Conservación (CDC) y UDSMAD, forman parte del Comité Asesor de apoyo a la Dirección de Áreas Naturales Protegidas para la planificación en Tambopata.

A pesar de los conflictos inter-institucionales, hay voluntad de diálogo no sólo de parte de las comunidades locales, sino también de parte de ONGs y autoridades del gobierno, que antes habían asumido su distancia social y no pensaban en una planificación participativa. El año pasado se ha iniciado el diálogo entre los directores de áreas naturales protegidas de Perú y Bolivia para diseñar políticas conjuntas de protección de las cuencas del Tambopata-Heath/Madidi en la frontera de Perú y Bolivia.

En 1993 se realizó el II Foro para discutir la propuesta de ordenamiento territorial y una propuesta de desarrollo sostenible. Antes del Foro, la FADEMAD y la FENAMAD realizaron un intenso trabajo de base en sus comunidades para explicar los alcances y limitaciones de dicha propuesta. La conclusión más importante apunta a la aprobación del ordenamiento territorial el cual incluye la creación de un nuevo Parque Nacional sobre una extensión de aproximadamente 760.000 hectáreas. El nombre propuesto para el Parque es de **Bahuaja**, el cual significa río Tambopata en idioma nativo ese'ija.

6. Lecciones aprendidas

Principales limitantes

- Entre los problemas que limitan la eficacia de la estrategia están las rivalidades entre ONGs, entre instituciones del sector público, y entre éstas y aquéllas. La lucha por los escasos recursos frecuentemente acarrea conflictos por hegemonías que impiden la buena marcha de la estrategia.
- La estrategia tiene opositores evidentes entre algunos dueños de aserraderos, otros empresarios con miras a la extracción de recursos naturales a muy corto plazo, algunas malas autoridades políticas y otros que se benefician con el desorden. Por otra parte, la incertidumbre política en el Perú no facilita la planificación.
- La dificultad de acceso a las zonas más remotas ha permitido que éstas se mantengan aisladas de los procesos de deforestación y depredación de los recursos naturales, pero también dificulta la comunicación entre las poblaciones locales interesadas.
- La crisis económica que actualmente padece el Perú ha reducido las alternativas de desarrollo sostenible, acarreando mayor presión sobre los recursos naturales en el área de interés.

Principales oportunidades

- El factor que más ha favorecido a la estrategia ha sido la trayectoria previa del Centro Eori en apoyo a la organización y desarrollo de las comunidades de base; clave en esta experiencia ha sido la disposición personal de los integrantes del equipo de tratar como iguales a los indígenas y agricultores pobres que son los moradores de la ZRTC.
- Existen, además, factores de orden económico (como el fracaso de las políticas del Banco Agrario) que han generado una reacción de la FADEMAD, particularmente, para adoptar nuevos conceptos y prácticas que apuntan hacia el desarrollo sostenible.
- Indudablemente la corriente a nivel mundial de llamar la atención sobre la problemática del deterioro del medio ambiente ha influido en la mayor apertura en el Perú y en la ZRTC para asumir la estrategia.

Principales lecciones aprendidas

- La principal lección aprendida es que toda planificación seria y participativa toma tiempo y paciencia para que se haga bien.



- Es necesario superar las diferencias inter-institucionales y consolidar los avances no sólo en la ZRTC sino como ejemplo en toda la Amazonia.
- Otra importante lección es que los pobladores locales, a través de sus organizaciones gremiales, deben tomar el proceso como suyo. Son ellos mismos quienes propician el diálogo entre las demás organizaciones cooperantes. Que los pobladores locales tengan participación plena es una garantía para la mejor conducción de la planificación.

7. Cronología

- 1990: — Enero de este año, creación de la Zona Reservada Tambopata Candamo (ZRTC). La Dirección de Parques Nacionales invita a Conservación Internacional a apoyar el proceso de planificación en la ZRTC.
- Elaboración del estudio «Estado del Conocimiento Actual sobre la Zona Reservada Tambopata Candamo», realizado por la Asociación para la Conservación de la Selva Sur y el Centro de Datos para la Conservación.
- 1991: — Primer Foro sobre el «Futuro de la ZRTC». Con esta actividad se inicia por parte del Centro EORI el censo y el estudio socioeconómico sobre la población de la ZRTC de Madre de Dios y su ámbito de influencia.
- La ONG, CANDELA PERU inicia un programa de comercialización para los productores de la castaña captando una parte significativa de la producción.
 - El Gobierno anuncia un Fondo para el Desarrollo del Agro en Madre de Dios, en donde participan por primera vez en una consulta de este tipo representantes la FENAMAD y a la FADEMAD para definir sus prioridades para el desarrollo del sector.
- 1992: — Evaluación biológica rápida realizada por el RAP de CI en la Cuenca del Río Tambopata y el Río Heath. Sondeo socioeconómico en la ZRTC-Puno. Conformación del Equipo Técnico de apoyo a la Dirección de Parques Nacionales en la planificación de la ZRTC.
- FENAMAD y FADEMAD inician con éxito actividades con presupuestos y créditos proporcionados por el Estado y con el apoyo técnico del Centro Eori.
- 1993: — En enero, la FADEMAD apoyada por la FENAMAD, toma por asalto el local de la ex-Empresa Colonizadora del Arroz, ECASA. Con el apoyo del Centro Eori contactaron al Gobierno central. El Presidente Fujimori, acompañado por el Ministro de Agricultura, llegó a Puerto Maldonado y entregó las instalaciones de la ex-ECASA a las dos federaciones.
- La ONG CANDELA PERU es financiada por CI para ampliar su capacidad operativa, en un momento cuando el gobierno ha eliminado todos los subsidios anteriores a la castaña.

- Con el fin de gestionar conjuntamente sus proyectos y tener mejor acceso a las fuentes financieras para actividades de conservación y desarrollo sostenible, la FENAMAD, la FADEMAD, el Centro Eori, ECCO, TReeS, CANDELA PERU y la Asociación de Conservación de la Selva Sur (ACSS), se unen para conformar la Unión para el Desarrollo Sostenible de Madre de Dios (UDS-MAD).
- Instalación del Comité Ejecutivo gubernamental para la planificación de la ZRTC. Conclusión del Estudio de Pre-factibilidad para su Conservación y Desarrollo.
- El Foro de todos los participantes para discutir la propuesta de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible. La conclusión más importante apunta a la aprobación del ordenamiento territorial el cual incluye la creación de un nuevo Parque Nacional (Bahujaja) sobre una extensión de aproximadamente 760.000 hectáreas.

1

**RESERVA DE LA BIOSFERA
DE LA «MATA ATLANTICA» Y RED DE INTERCAMBIO
Y AYUDA MUTUA EN AGROECOLOGIA (APTA),
ESTADO DE ESPIRITU SANTO, BRASIL**

SEBASTIÃO SALLES DE SÂ (Gobierno del Estado de Espírito Santo)
y EDOARDO SOARES (APTA)
con la colaboración de Luis Castello (UICN-CESP)

1. Introducción y resumen

El Programa de la Reserva de la Biósfera en la Mata Atlántica incluye hoy a 14 Estados de la Federación y Organismos del Gobierno Federal de Brasil. La red de capacitación en intercambios campesinos A.P.T.A. (Associação de Programas em Tecnologías Alternativas) opera en 6 Estados: Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Río de Janeiro, Espírito Santo y Ceará.

En el Estado de Espírito Santo, caso que nos ocupa, el Programa de la Reserva de la Biósfera es coordinado por la Secretaría de Estado para Asuntos de Medio Ambiente-SEAMA. Esta fue creada para promover políticas públicas y acciones diversas en coordinación con el sector privado orientadas a favorecer procesos de desarrollo sostenible a nivel local.

En dicho Estado, la Reserva de Biósfera de la Mata Atlántica abarca una superficie de 16.200 km², lo que significa un 36 por 100 de su territorio.

La Reserva de la Biósfera está incluida dentro de los planes del Gobierno del Estado, siendo considerada un Proyecto prioritario y será un indicador/orientador en la definición de la Zonificación Ecológica y Económica que está siendo elaborado por la SEAMA.

El Consorcio Mata Atlántica, responsable a nivel Nacional de la implementación de la Estrategia, está integrado por las Secretarías Estatales de Medio Ambiente de los diferentes Estados incluidos en el Programa (actualmente 14) y por el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables-IBAMA, Organismo Federal. Este Consorcio tiene por función promover la articulación de las acciones entre los Estados, la captación de los recursos financieros y la promoción del intercambio del conocimiento técnico y científico.

La zona presenta fuertes problemas estructurales y de desa-

ESPIRITU SANTO, BRASIL



Población: APTA opera en seis estados de Brasil

Superficie: Reserva de 1.620.000 hectáreas + zonas agrícolas

Zonas ecológicas: bosque tropical atlántico

Principales actividades económicas: agricultura, cultivo de eucaliptus





rrollo agrario, derivados en parte de las políticas de la «revolución verde» en décadas pasadas, y del fomento del eucalipto para producción de celulosa. Una Asociación de productores agroecológicos fue iniciada en base a proyectos de campo e intercambios técnicos.

2. Objetivos y enfoque de la estrategia

El objetivo principal de este Programa es revertir el actual cuadro de deterioro del remanente de la Mata Atlántica a la vez que promover una mejora en las condiciones socio-económicas de la región, logrando mejorar la calidad de vida de los pobladores del área. Junto a los otros 14 Estados, se pretende crear un corredor biológico de la Mata Atlántica de 4.000 Km de longitud.

Para el logro de estos objetivos se están impulsando las siguientes acciones:

- Consolidación del Sistema Estatal de Unidades de Conservación, y conocimiento científico.
- Aprobación de una Ley de Política Forestal.
- Fiscalización y monitoreo Forestal.
- Fortalecimiento y Promoción de Proyectos de Educación Ambiental.
- Ampliación del número de Unidades Demostrativas de experiencias de desarrollo sustentable.
- Instalación e implementación de un Comité Estatal de Gestión de la Reserva de la Biósfera.

Los objetivos de la red de intercambio campesino APTA son:

- Identificar, sistematizar y difundir sistemas de producción, procesamiento y comercialización, desarrollados por los propios agricultores.
- Organizar una red estatal de intercambio y ayuda mutua en agroecología.
- Fomentar la producción agrícola sobre bases de sostenibilidad ecológica, por medio de asesoría y asistencia técnica a los agricultores.

3. Relaciones de la estrategia para Mata Atlántica con las instituciones y con los sistemas de planificación del gobierno

En el Estado de Espiritu Santo, la Estrategia es implementada por la SEAMA. Esta es una estructura que depende directamente del Gobernador del Estado. La SEAMA coordina acciones a nivel Federal con el Programa Nacional de Medio Ambiente (PNMA) que es la instancia de coordinación nacional y quien centraliza la captación de los fondos aportados por el Banco Mundial y los canaliza hacia los ejecutores del mismo.

La SEAMA requiere coordinar a otras Secretarías de este Estado que tienen bajo su responsabilidad diferentes áreas que se relacionan estrechamente con la implementación de la Estrategia. Tal es el caso de las Unidades de Conservación. Existen en este Estado 57 Unidades de las cuales 11 están bajo jurisdicción Federal, 14 dependen de la SEAMA, 17 están bajo jurisdicción municipal y 3 son administradas en forma privada.

También existe una Secretaría de Planificación con la cual se coordinan los diferentes Proyectos que está impulsando la Reserva de Biósfera.

4. Desarrollo inicial y organización de estrategia para la Mata Atlántica

En 1988 se conformó el Consorcio Mata Atlántica, como un resultado de la elaboración del Programa Nacional del Medio Ambiente (PNMA) coordinado por el IBAMA. Este Programa es financiado en un 75 por 100 por el Banco Mundial y un 25 por 100 por el Gobierno Federal.

El Consorcio dio inicio a un proceso de planificación tendiente a conservar el remanente de Mata Atlántica aún existente en el litoral atlántico del Brasil. En ese entonces sólo existía un 5 por 100 de lo que originalmente fueron estos bosques subtropicales, constituyendo en consecuencia uno de los ecosistemas más amenazados en todo el mundo en peligro de extinguirse definitivamente.

También ese mismo año se crea la SEAMA en el Estado de Espírito Santo. Una de sus principales misiones institucionales es la conservación y recuperación de este amenazado ecosistema.

Se da inicio así a un proceso de planificación participativa que involucra tanto a instituciones Federales y Estatales, a ONGs, pobladores, Municipios, Universidades y especialistas que colaboran a modo individual.

Entre las primeras acciones se plantea la necesidad de establecer el área que será incluida en la Reserva de Biósfera, para lo cual se debe solicitar la incorporación de las mismas al Patrimonio Estatal (Tomamento). Esta solicitud debe efectuarse al Consejo Estatal de Cultura que es un Organismo Gubernamental integrado por 11 representantes de instituciones no gubernamentales y 2 representantes del Gobierno del Estado. Las discusiones para establecer legalmente la incorporación de las áreas a proteger al patrimonio estatal duran hasta abril de 1991, lo que permite iniciar acciones para incorporar dichas áreas a la Reserva de la Biósfera, cosa que se logra en Noviembre de 1992.

En este período inicial se pueden reconocer dos grandes procesos que avanzan en forma paralela:

1. Por una parte, el Consorcio Mata Atlántica comienza a gestionar ante el MaB de UNESCO la aprobación de la Reserva de Biósfera. Para ello se reactiva el Comité Brasileño del MAB (COBRA-MAB). Originalmente se incluyen en la propuesta las áreas de Mata Atlántica de los Estados de Río de Janeiro, Sao Paulo y Paraná. Al



año siguiente se incorporan Espiritu Santo y Minas Gerais, al otro Santa Catarina y Río Grande do Sul y por último los Estados del Nordeste. Esto ocasiona que la incorporación de diversas áreas a la Reserva de Biósfera y su aceptación por parte de la UNESCO, también sea progresiva. Cada una de estas sucesivas incorporaciones va dando origen a diferentes Fases dentro de la evolución de la Reserva de la Biósfera a nivel Federal.

2. A nivel del Estado de Espiritu Santo, se identifica el desarrollo de diferentes Fases Operativas. Una primera Fase Preparatoria, incluye el proceso de delimitación de áreas, confección de los correspondientes Mapas, preparación del documento técnico que fundamenta la propuesta y las necesarias reuniones de trabajo y discusión, tanto entre los técnicos como con los representantes de los sectores sociales interesados en la Estrategia.

Durante la segunda Fase, que podría denominarse de Consolidación, se ha desarrollado un catastro de Proyectos requeridos para una adecuada implementación de la Estrategia. 34 instituciones participaron en la selección de 75 Proyectos entre los 323 que fueron propuestos para la totalidad de la Reserva. Algunos de estos Proyectos han logrado financiamiento y ya se han iniciado. Este Catastro de Proyectos será convenientemente armonizado en un Plan de Acción que está comenzando a diseñarse (1993).

A nivel Federal, existe un Sistema de Gestión de la Reserva de la Biósfera, que opera a través de un Consejo Nacional integrado por 36 miembros, que representan al Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales, las Universidades y ONGs. Existen asimismo Cámaras Técnicas Regionales para analizar los aspectos técnicos y científicos, y Comités Estatales que son quienes administran los recursos, establecen la prioridades y aprueban los Planes de Acción.

La Estrategia promueve además el funcionamiento de Fotos de discusión. En ellos se da una amplia participación a los pobladores locales e instituciones que los representan, así como a las ONGs que operan en el tema.

El equipo de trabajo que actúa desde la SEAMA para la coordinación de la Estrategia está compuesto por un Coordinador, un Abogado para los aspectos de orden jurídico, dos Biólogos para la Planificación de las Unidades de Conservación y los Proyectos de Educación Ambiental, tres Ingenieros Forestales para la recuperación de áreas degradadas y la consolidación de las Unidades de Conservación, un Ingeniero Civil en temas de política forestal, un Militar para acciones de control forestal, dos Administradores para los aspectos administrativos y financieros y dos estudiantes para tareas de apoyo.

Origen, Organización y Resultados de la red A.P.T.A.

Preocupados por la crisis productiva que afecta al campesinado e intentando revertir este cuadro, en la década de los 80 comienzan a ocurrir los llamados «EBAAS» (Encuentro Brasileiro de Agricultura Alternativa), eventos bi- anuales que reunían técnicos y estu-

diantes (y unos pocos agricultores) interesados en desarrollar una nueva base tecnológica para la Agricultura.

En el Segundo de estos Encuentros (II EBAA — Petrópolis — RJ) un grupo de técnicos se organizó en torno a la idea de que, para el avance de la agricultura, era necesario realizar un **inventario nacional sobre las experiencias de agricultura alternativa existentes**. Además de esta idea, se sostenía que **entre los pequeños productores podrían ser encontradas muchas experiencias útiles**, ya que estos venían desarrollando mecanismos de resistencia al avance de la Revolución Verde. En el EBAA de 1983, fueron lanzadas las bases del Proyecto de Tecnologías Alternativas (PTA). En sólo dos años, este Proyecto logró constituirse en 5 Estados: Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Río de Janeiro y Ceará.

Durante este tiempo, algunas Secretarías de Agricultura de algunos Estados (Paraná, Espírito Santo), estaban bajo la responsabilidad de funcionarios preocupados por la cuestión del campesinado y del medio ambiente. A mediados de 1984, comienzan negociaciones del PTA con la Secretaría de Agricultura (SEAG) del Gobierno del Estado de Espírito Santo, con la intención de hacer funcionar este Proyecto en ese Estado.

En Septiembre de ese año, la SEAG organiza un evento estatal sobre el tema de Tecnologías Alternativas. El mismo logra reunir cerca de 70 personas, con una mayoría de técnicos del Gobierno. Una de sus conclusiones fue la decisión de realizar un Inventario Estatal de Experiencias en Tecnologías Alternativas. A ese efecto, la Secretaría firma un convenio con el PTA para la ejecución de dicha tarea. De este modo, en Diciembre de 1985, el PTA inicia sus acciones en el Estado de Espírito Santo.

Un año después, se realiza un nuevo Encuentro Estatal de Tecnologías Alternativas, ahora con la presencia de 150 participantes, 132 de ellos agricultores. De algún modo, este Encuentro legitima las ideas esbozadas en los encuentros anteriores sobre la necesidad de desarrollar paquetes tecnológicos alternativos para los productores rurales. De aquí en adelante, los destinatarios del Proyecto pasan a ser cada vez más sus conductores, en un proceso continuo de mejora y profundización del proceso.

El convenio con el Gobierno finaliza en 1987 y se inicia el PTA-ES, actuando institucionalmente como una filial de una ONG de Río de Janeiro. En 1987 se inician discusiones para la creación de una ONG autónoma, lo que se concreta en marzo de 1990 con la fundación de la Asociación de Programas en Tecnologías Alternativas (APTA).

5. Aplicación y resultados de la estrategia

Se está generando un Sistema General de Información Ambiental para el Estado cuyas principales expresiones son:

- Una Zonificación Ecológica y Económica que está en proceso de preparación.
- Un Proyecto de Gestión Costera, bajo una Coordinación Federal.
- Un sistema de Monitoreo Forestal



También se están efectuando importantes acciones en temas de educación ambiental a través de Proyectos pilotos en comunidades, Escuelas de Pesca para hijos de pescadores que, además de las asignaturas de la educación formal, incorporan conocimientos de mecánica de barcos, ecología y crianza de especies marinas tales como ostras. También existen esquemas análogos en Escuelas rurales. Es reconocida, tanto a nivel nacional como internacional, la importante actividad científica y técnica desempeñada por la Forestal Río Doce, en especial en temas de agrosilvicultura, manejo de especies arbóreas nativas, sistemas agroforestales (agricultura tropical bajo sombra) y recuperación de áreas degradadas con especies pioneras en sistemas que simulan las sucesiones de los sistemas naturales.

Se promueve el establecimiento de huertos forestales que tienen diversos objetivos. Existe un Plan para el establecimiento de 29 Huertos de los cuales ya se implantaron 9 en Julio de 1993. Estos son unidades demostrativas de recuperación de áreas degradadas, enriquecimiento de bosques secundarios, etc.

Se han definido algunos indicadores para evaluar la efectividad de la implementación de la Estrategia. En el caso del Sistema de Unidades de Conservación, por ejemplo, se ha establecido:

- Conservación de la Biodiversidad.
- Aumento de la población de especies amenazadas.
- Reducción de la caza.
- Reducción de la deforestación.
- Incremento de la Investigación.
- Incremento del número de visitantes.

Por su lado, la A.P.T.A. ha tenido entre los resultados más destacables:

- Mejora de los reglamentos estatales por presión indirecta.
- Creciente coordinación con sectores forestales gubernamentales y empresariales y con programas de conservación en el Estado
- Programas de investigación y aplicación de semillas apropiadas y de tecnologías de producción sobre bases agroecológicas.
- Capacitación de técnicos de ONGs y de estudiantes.

6. Lecciones aprendidas

- La necesidad de contar con un decidido apoyo de parte de las autoridades del más alto nivel de decisión política. También, el contar con las instituciones apropiadas para conducir el proceso de la Estrategia, como es el caso de la SEAMA.
- Incorporar a las discusiones y coordinar esfuerzos con otros sectores del gobierno para actuar en forma coherente frente a los mismos actores, en especial con los organismos responsables de la promoción de políticas de crédito, exenciones fis-

cales y otros instrumentos legales que deben ser compatibilizados con los objetivos de la Estrategia.

- La conformación de un equipo multidisciplinario de especialistas con buena experiencia, tanto en procesos complejos como las Estrategias, como en la flexibilidad y la adopción de lenguajes y metodologías comunes con los otros integrantes del equipo.
- La práctica nos ha demostrado que cuando la estrategia es implementada, pasa a ser influenciada y alterada por la realidad. Ciertamente pueden haber errores en la estrategia o en la planificación. Pero es equivocado el suponer que podríamos, perfeccionándonos en la planificación, alcanzar una «estrategia perfecta». Esta no existe, pues la realidad siempre es más rica que lo que imaginábamos.
- No hay método o estrategia que funcionen si no creemos en ellos. Los estrategas tienen que tener responsabilidades prácticas en la ejecución de la estrategia, por lo menos en forma ocasional. De igual modo, los que ejecutan acciones en el terreno deben participar de la planificación. Ejecutores que no tienen conocimiento de la importancia de su tarea en el conjunto de la estrategia, difícilmente se apasionan lo que hace que se vuelvan ineficientes.
- La estrategia tiene que tener propósitos alcanzables. En este sentido es muy importante **probar** que los objetivos son alcanzables. En el caso de APTA fueron muy importantes los objetivos y ejemplos de corto plazo. Por ejemplo, en pocos meses los agricultores ya obtenían cosechas sin uso de agrotóxicos ni abonos químicos. Era una pequeña prueba de que la agroecología es posible.
- El riesgo del error no puede impedir la acción. Compartir y divulgar los errores es una buena manera de ayudar a los otros a acertar, pues un error en la práctica es más educativo que 200 aciertos en la teoría.

7. Cronología

- 1983: En el EBAA de este año fueron lanzadas las bases del Proyecto de Tecnologías Alternativas (PTA). En sólo dos años, este Proyecto logró constituirse en 5 Estados.
- 1984: PTA y Estado de Espiritu Santo firman un convenio para realizar un Inventario Estatal de Experiencias en Tecnologías Alternativas.
- 1986: Se realiza un nuevo Encuentro Estatal de Tecnologías Alternativas, ahora con la presencia de 150 participantes, 132 de ellos agricultores.
- 1988: — Se establece el Programa Nacional de Medio Ambiente con financiamiento del Banco Mundial y aportes federales.
- Se crea el Consorcio Mata Atlántica en 14 Estados, amparado por la Constitución Brasileña, que este año declara el bosque tropical seco de la Mata Atlántica como Herencia Nacional.



- Se crea la Secretaría de Asuntos del Medio Ambiente-SEAMA del Estado de Espiritu Santo.
- 1989: — Se aprueba el Documento Técnico que fundamenta la propuesta de creación de la Reserva de la Biósfera en el Estado, para ser presentado al Banco Mundial.
 - Se inicia el proceso de incorporar áreas de importancia ecológica especial al Patrimonio del Estado (Tombamento).
- 1990: — Se conforma la Asociación de Programas en Tecnologías Alternativas (APTA).
 - Se aprueba por parte del Banco Mundial el Programa Nacional de Medio Ambiente y comienzan los desembolsos para su implementación.
- 1991: Se aprueba el mecanismo de «Tombamento». Se inician las gestiones para incorporar áreas de interés a la Reserva de la Biósfera y su aceptación por parte de UNESCO. Se recibe la primera partida de recursos financieros.
- 1992: La UNESCO aprueba la incorporación de las áreas demarcadas en el Estado de Espiritu Santo a la Reserva de la Biósfera de Mata Atlántica.
- 1993: Se discute durante este año el Plan de Acción de la Estrategia para la implementación integral de la Reserva de la Biósfera.

III ANEXO

FICHAS RESUMEN
DE LAS ESTRATEGIAS

.....

.....

.....

.....

América Central



ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACION DEL

Países: Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Enfoque: Conservación y Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Región fronteriza trinacional

Ecosistema: Area costera y Manglares

Superficie: 3.200 km² marinos y 216 km² de costa.

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa*. Regional de CCAD y de los Gobiernos de los tres países
- *Formulación*. UICN, Gobiernos, CCAD, ONGs y agrupaciones.
- *Implementación*. No ha comenzado

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial*. 1992.
- *Fase formulación*. 1992-1994.
- *Aprobación*. Sin aprobación.
- *Aplicación*

Antecedentes: Deforestación, marginación de la población rural por la expansión ganadera, la agricultura intensiva y la acuicultura. Destrucción de los manglares, reducción del potencial pesquero y de la calidad del agua. Problemas geopolíticos y falta de planificación. Sin embargo a nivel internacional se reconoce la prioridad política, económica y social del área. CCAD propone la preparación de un proyecto para el desarrollo del área, y obtiene apoyo financiero de DANIDA. UICN es propuesto para preparar dicho Proyecto. El primer paso fue hacer un diagnóstico con técnicos de UICN y consultores, durante tres meses, con la colaboración de instituciones nacionales

Estado actual: Proyecto de Estrategia en espera de la decisión de los gobiernos y del donante

Fuentes de financiamiento: Internacional

Relación con los planes de desarrollo: Como proyecto está contemplado por los planes nacionales de desarrollo de los tres países. La coordinación se ha dado a través de al menos tres Ministerios por cada país, incluyendo las Cancillerías. Como estrategia internacional, solo existe la voluntad política, pero no el compromiso legal ó programático en los planes de desarrollo.

Principales objetivos

- Un Plan de Manejo para la región basado en iniciativas nacionales.
- Desarrollar proyectos demostrativos de desarrollo costero sostenible
- Fortalecer la capacidad para el seguimiento técnico y socio-político.
- Promover la participación de los pobladores locales en el proceso
- Recuperación y conservación de ecosistemas degradados, y establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas



GOLFO DE FONSECA, EL SALVADOR, HONDURAS, NICARAGUA

Principales aspectos que debería resolver

- Crear un ambiente de confianza y de cooperación a nivel regional.
- Detener la destrucción de manglares y lograr su gradual recuperación.
- Mejorar la calidad de vida y perspectivas de los pobladores de la costa.
- Desarrollar la capacidad institucional para el seguimiento del proyecto
- Coordinar a instituciones, ONGs y comunidades en la planificación.

Resultados, alcances, impactos (mayo 1995)

- Hasta la fecha hubieron numerosos acuerdos de alcance internacional relacionados con ésta zona: una declaración de la Corte de La Haya, la creación de una Comisión Internacional, un fondo de desarrollo ambiental, la ejecución de patrullajes conjuntos sobre la zona, y otros derivados de acuerdos tomados entre los Presidentes de los tres países.
- En 1994 se iniciaron ya acciones, como el apoyo a varios proyectos de la zona costera por parte de agencias nacionales e internacionales y la maduración de un Plan de Desarrollo para la agricultura entre Nicaragua y Honduras. Todo el trabajo se lleva a cabo en forma conjunta con las ONG.

Principales herramientas utilizadas

- El proyecto está enmarcado en la CCAD, con asistencia técnica de UICN.
- El Diagnóstico fue realizado por consultores con base a reuniones y consultas con gobiernos, ONGs, y agrupaciones comunales.
- Conexión entre países a través de Ministerios de Relaciones Exteriores.
- En cada país hay Comités donde se reúnen los Ministerios de Exteriores, de Recursos Naturales, de Pesca, la Naval, las alcaldías, las ONGs, y la UICN. De ellos dependen unos Comités Técnicos, más operativos e instalados en el campo, donde también se integran las comunidades.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades.*
 - Interés manifiesto de los tres gobiernos y del donante por el proyecto
 - Grupos sociales y económicos conscientes de la necesidad del proyecto.
- *Limitaciones*
 - Fuerte componente político del proyecto.
 - Limitada capacidad local para formular el Plan, requiere asistencia técnica externa y asistencia financiera internacional.
 - Políticas institucionales excesivamente sectorizadas para flanquear la integralidad del problema, mecanismos de cooperación muy incipientes.

Publicaciones:

- Documento del Proyecto, UICN 1992.
- Misión de Evaluación, DANIDA 1993
- Proyecto final, CCAD 1994

Contactos: Jaime Incer y José Cabrera, CCAD, Néstor Windevoxhel, UICN-ORMA.

Acrónimos

- CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- DANIDA: Agencia Danesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- UICN-ORMA: Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica.



ESTRATEGIA NACIONAL DE CONSERVACION



País: Costa Rica.

Enfoque: Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Nacional.

Ecosistema: Todo Costa Rica.

Superficie: 50.500 km².

Habitantes: 3 000 000.

Participantes

- *Iniciativa* Origen: Gobierno y ONGs.
Organización: Gubernamental.
- *Formulación* Gobierno Nacional, ONGs y Comités de expertos del Gobierno.
- *Aplicación* Gobierno y ONGs.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial* 1987-1988
- *Fase formulación* Junio 1988-octubre 1989.
- *Aplicación* Parcial desde 1990.

Antecedentes: La creciente concientización ambiental en Costa Rica llevó a crear el 1986 el MIRE-NEM, que en 1987-88, impulsado por la Asamblea general de IUCN en Costa Rica, inicia la formulación de la ECODES, por equipos intersectoriales del gobierno y ONGs, documento presentado públicamente en 1990. Latente entre 1990-94, inspira el programa de gobierno 1994-98.

Estado actual (1995): ECODES no es oficial pero el desarrollo sostenible es la política de gobierno.

Fuentes de financiamiento: Nacional 50 por 100. Internacional 50 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: ECODES tuvo entre 1990-94 una influencia indirecta a través de los técnicos que la formularon, quienes indujeron a nivel personal una evolución de los programas de gobierno en dirección al desarrollo sostenible. Ejemplos son los Programas estatales de Educación Ambiental, la Ley de Vida Silvestre, y el Plan de Acción Forestal para Costa Rica. Múltiples elementos de ECODES (1990) están contenidos en el programa de gobierno 1994-1998.

Principales objetivos

- Guiar acciones del Gobierno Nacional con el fin de mejorar la calidad de vida, por medio del manejo sostenible de los recursos naturales y la adecuación de los aspectos productivos, económicos y comerciales.
- Favorecer la participación civil, la información y la educación.
- Fortalecer la intersectorialidad en las decisiones sobre el desarrollo.
- Promover la producción sostenible y revisar las prácticas de consumo.
- Ordenamiento territorial y conservación de la biodiversidad.

PARA EL DESARROLLO DE COSTA RICA (ECODES)

Principales aspectos que debería resolver

- Debilidad de las políticas de integración intersectorial.
- Duplicidades institucionales y descoordinación.
- Elevado ritmo de deforestación y potrerización del entorno rural.
- Ajuste estructural y producción agropecuaria dirigida a la exportación
- Proliferación de monocultivos, exceso de uso de pesticidas.
- Concentraciones urbanas en el Valle Central y problemas de contaminación.

Resultados, alcances, impactos (mayo 1995)

- Plan Maestro de Educación Pública, y Comisión de Educación Ambiental
- Ley de Areas de Conservación; Ley de Vida Silvestre.
- Plan de Acción Forestal para Costa Rica.
- Creación del Instituto de la Biodiversidad (INBio)
- Indirectamente a través de su influencia en el nuevo programa de gobierno.
 - El desarrollo sostenible como política del Gobierno, y la elevación a rango Constitucional de los derechos ambientales

Principales herramientas utilizadas

- Grupos de trabajo técnicos, intersectoriales e intersistemáticos
- Consulta a diferentes sectores; presentación pública de la ECODES
- Labor independiente de técnicos comprometidos, desde distintas instituciones, en el gobierno 1990-94 y en la formulación del programa de gobierno 1994-98 para el desarrollo sostenible.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - La creación del MIRENEM en 1986 y la Asamblea General de UICN en Costa Rica en 1988; interés de ONGs Internacionales conservacionistas.
 - Los compromisos internacionales y de Costa Rica en UNCED-1992.
- *Limitaciones*
 - Los participantes en la formulación fueron a nivel personal por su capacidad y experiencia técnica.
 - La formulación no fue abierta a los sectores empresarial y público.
 - El cambio de gobierno en 1990 no favoreció a ECODES

Publicaciones:

- ECODES 1990: Resumen Ejecutivo 1990.
- ECODES, separata gráfica, Afiche.

Contactos: Rolando Mendoza, MIRENEM; Carlos Quesada, UCR, Vivienne Solís, UICN/ORMA

Acrónimos

- MIRENEM: Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.
- ECODES. Estrategia Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenible
- SINADES: Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible.



ESTRATEGIA NACIONAL DE CONSERVACION PAR

País: Nicaragua.

Enfoque: Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Nacional.

Ecosistema: Todo el país

Superficie: 148.000 km².

Habitantes: 3.000.000.

Participantes

- *Iniciativa* Origen. Gobierno y ASDI.
Organización: Gobierno nacional y municipales.
- *Formulación* IRENA, 133 Municipios, ONGs
- *Aplicación* Gobierno Nacional, Municipios y ONGs.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial*. 1990
- *Fase formulación*: 1990-1991-1992.
- *Aplicación*. Parcial desde 1993.

Antecedentes: En 1985 Nicaragua formuló un PAF que no se aplicó. En 1990 ASDI sugiere la formulación de un nuevo PAF que integre aspectos de ordenamiento territorial que a su vez respondan a una estrategia nacional de conservación. En 1993 DANIDA financia la formulación del PAANIC.

Estado actual (1995): El PAANIC en ejecución. La Estrategia como tal no constituye una política oficial.

Fuentes de financiamiento: Local, 20 por 100; Nacional, 20 por 100; Internacional, 60 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Aprobada por Decreto Presidencial, servirá de base para el ordenamiento territorial, políticas de conservación y desarrollo forestal de Nicaragua.

Principales objetivos

- Integrar políticas y lineamientos para conservar la biodiversidad y para el uso sostenible de todos los recursos naturales
- Eliminar la pobreza crítica y mejorar el nivel de vida de la población.
- Fortalecer las instancias de gobierno local y la participación civil.
- Reducir la dependencia exterior en materia energética.
- Incrementar la oferta productiva de bienes y servicios básicos para consumo interno, diversificar la producción y mejorar la balanza exterior.
- Fortalecer la conciencia y la regeneración ambiental a todos los niveles.



EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE NICARAGUA

Principales aspectos que debería resolver

- Los indicados en sus objetivos, más las políticas de ajuste estructural.

Resultados, alcances, impactos (mayo 1995)

- Propone la integración de todos los sectores involucrados en la conservación, el ordenamiento territorial y el desarrollo.
- Creación de la conciencia ambiental y de la participación civil.
- Incremento de la conciencia ambiental y de la participación civil.
- Propuesta de 19 programas concretos en desarrollo tecnológico, de transformación productiva, de transformación social, desarrollo de áreas marginales y críticas, y programas de apoyo.
- Sector agropecuario y asociaciones de pequeños productores han iniciado la reforestación de sus fincas.

Principales herramientas utilizadas

- Equipos técnicos especialistas produjeron el primer borrador.
- Consultas y reuniones con técnicos de todos los sectores de gobierno.
- Los 143 Consejos Municipales participaron en el diagnóstico y en la formulación del documento definitivo, conjuntamente con ONGs, grupos de productores, desmovilizados del ejército Sandinista, iglesia, grupos indígenas, de mujeres, y otras asociaciones civiles.
- La información procesada fue regresada de nuevo a los municipios para su revisión por los participantes.
- Involucramiento positivo de los medios de comunicación a nivel nacional.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades:* La elevada participación en la formulación de la Estrategia hace responsabilidad compartida por los municipios y un gran número de ONGs y asociaciones civiles que la toman como su marco de acción.
- *Limitaciones:* La pobreza y las secuelas de la guerra; la carencia de fondos nacionales, la debilidad institucional; la situación inestable; las políticas económicas de ajuste estructural.

Publicaciones:

- Varias de circulación restringida.

Contactos: Dennis Corrales, Lorenzo Cardenal, Bayardo Serrano, IRENA, Managua.

Acronimos

- IRENA: Instituto Nacional para los Recursos Naturales (hasta 1994)
- MARENA: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (desde 1995).
- PAF: Plan de Acción Forestal
- PAANIC: Plan de Acción Ambiental de Nicaragua
- ASDI: Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
- DANIDA: Agencia Danesa de Cooperación para el Desarrollo.



ESTRATEGIA REGIONAL PARA EL DESARROLLO

País: Panamá.

Enfoque: Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Regional.

Ecosistema: Bosque y costa tropical.

Superficie: 900 000 ha

Habitantes: 93.000.

Participantes

- *Iniciativa.* Origen: Gobierno y ONGs Internacionales.
Organización: Gobierno y ONGs.
- *Formulación* MIPPE
INRENARE
UICN
CATIE
- *Aplicación.* Proyecto CATIE-OLAFO.
Proyecto CATIE-GTZ.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* Julio 1988-Marzo 1989.
- *Fase formulación* 1.ª Fase: 1987-Abril 1989.
- *Aplicación.* Proyectos desde 1989

Antecedentes: Área muy poco poblada, bien conservada. Estrategia preliminar (UICN) en 1987-89 generó interés internacional por algunas acciones (un área protegida y un proyecto piloto con indígenas). Proceso truncado por cambios políticos y militares a nivel nacional. Desde 1991 se retoma el interés, y en 1993 se espera tener una estrategia revisada y más participativa.

Estado actual: En formulación, finalización prevista 1993

Fuentes de financiamiento: Nacional, 20 por 100; Internacional, 80 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Estrategia en formulación con participación del MIPPE y de INRENARE. Aspectos forestales integrados a través del PAF-Panamá.

Principales objetivos

- Promover el desarrollo sostenible e integración económica al país.
- Conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales.
- Mejorar la calidad de vida de la población regional



DE BOCAS DEL TORO, PANAMA

Principales aspectos que debería resolver

- Mejorar la capacidad local para la gestión de los recursos naturales.
- Iniciar el desarrollo de la región, integrado al desarrollo nacional, y sobre bases de sostenibilidad ambiental y socioeconómica
- Crear bases para superar la discontinuidad política y programática.

Resultados, alcances, impactos

- Mejoramiento de la información disponible sobre la zona.
- Inicio de un proyecto de producción de Palmito con pobladores indígenas.
- Creación de mecanismos de coordinación entre organismos de gobierno y ONGs para formular una estrategia.
- Fortalecimiento de la reserva de la biosfera internacional La Amistad e inclusión del humedal de San en la convención de Ramsar
- Realización de encuesta socioeconómica de amplia cobertura en la costa.
- Apoyo a la formación de las tres primeras ONGs locales.

Principales herramientas utilizadas

- Formación de grupos de trabajo sectoriales (pesca, turismo).
- Capacitación a funcionarios, ONGs y estudiantes.
- Formulación de un proyecto piloto participativo.
- Apoyo a la formulación del PAI para la región.

Limitaciones del proceso

- Discontinuidad política e invasión militar de 1989.
- Escasez de fondos y de apoyo técnico
- Participación comunal limitada.
- Sesgo hacia objetivos de conservación.
- Mega-proyectos planeados: monocultivo bananero, construcción de oleoducto.

Publicaciones:

- Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, documento preliminar, UICN/ORCA, 1990.

Contactos: Ricardo Almanza, MIPPE; Eric Rodríguez, INRENARE.

Acrónimos

- MIPPE. Ministerio de Planificación y Política Económica.
- INRENARE. Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.
- CATIE-OLAFO. Proyecto OLAFO del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Turrialba, Costa Rica).
- PAF. Plan de Acción Forestal.



PROGRAMAS DE CONSERVACION DE LA



País: Panamá.

Enfoque: Conservación y Desarrollo Forestal.

Cobertura: Regional.

Ecosistema: Tropical, costas, islas y montaña.

Superficie: 320.800 ha + 365 pequeñas islas

Habitantes: 47 000

Participantes

- *Iniciativa.* Origen. Comunidad Indígena
Organización: Comunidad y Gobierno.
- *Formulación.* Comunidades Indígenas
INRENARE (Gobierno).
PAF-Panamá.
ITTO.
- *Aplicación.* Conservación desde 1985.
Plan Forestal desde 1993.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1983
- *Fase formulación.* 1985-1993.
- *Aprobación.* 1987; Gobierno: 1992
- *Aplicación.* Inicia en 1993.

Antecedentes: En 1925 la revolución Kuna permite ganar un territorio autóctono (Comarca) integrado a Panamá, formalizado en 1953. En 1983 el Congreso General Kuna establece una reserva de 100 000 ha para protección de bosques y cuencas contra la invasión de colonos, ejecutado por el programa ecológico PEMASKY. En 1987 aprueban el plan de manejo de la Comarca. En 1991 deciden integrarse al PAF-Panamá e iniciar una estrategia forestal y agroforestal.

Estado actual: Documento aprobado por pobladores, ITTO, y por INENARE (1993), financiamiento aprobado.

Fuentes de financiamiento: Local, 15 por 100; Nacional, 10 por 100; Internacional, 75 por 100

Relación con los planes de desarrollo: Soberanía Kuna sobre su Comarca, con apoyo del gobierno nacional. Convenio de ejecución del PAF firmado con ITTO. En 1994 el gobierno de Panamá declara por Ley la reserva de 100.000 ha propuesta por los Kuna-Yala.

Principales objetivos

- Ordenamiento territorial, conservar las cuencas, los bosques y bienes de recolección, el potencial pesquero en la costa, los arrecifes y las islas
- Inventario de recursos forestales en la Comarca y capacitación para su manejo por las comunidades indígenas.
- Investigación de los recursos, educación ambiental y turismo naturalista.

COMARCA KUNA-YALA, PANAMA

Principales aspectos que debería resolver

- Mejorar los servicios y calidad de vida de las comunidades indígenas
- Protección de las funciones ecológicas de los bosques de montaña
- Capacitar a las comunidades para la planificación y el manejo forestal.
- Control sobre la producción y comercialización de los recursos naturales
- Cooperación horizontal con instituciones y con agencias internacionales.

Resultados, alcances, impactos

- Iniciativa Kuna con participación de sus estructuras organizativas.
- Mejora en la coordinación con el Gobierno nacional
- Mejora la capacidad local para la conservación, uso sostenible, y autogestión de los recursos naturales.
- Plan de ordenamiento territorial, énfasis en la conservación de cuencas.
- Significativa mejora de la concientización ambiental.
- Estudios de biodiversidad; Legalización de la Reserva de 100.000 ha.

Limitaciones del proceso

- Enfoque sectorial de la estrategia.
- Participación insuficiente de líderes locales en formulación de los lineamientos.
- Escasez de fondos.
- Escasez de técnicos forestales que conozcan la realidad cultural Kuna.

Perspectivas (con fecha: mayo 1995)

- Equipos locales muy comprometidos
- Hay perspectivas de financiamiento del equipo técnico por cinco años
- Amenazas de deforestación en cuencas altas

Publicaciones:

- La mayor parte del material está recopilado pero sin publicar
- Experiencia Kuna-Yala, en *Una Centroamérica Verde*, UICN/ORCA, 1990.

Contactos: Otoniel González, PEMASKY, Panamá. Apdo. 3-215 - Zona 3 - Panamá

Acrónimos

- INRENARE: Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.
- PAF: Plan de Acción Forestal.
- ITTO: International Tropical Timber Organization
- PEMASKY: Programa Ecológico para el Manejo de Areas Silvestres Kuna-Yala.



ESTRATEGIA REGIONAL PARA EL DESARROLLO

País: Guatemala

Enfoque: Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Regional.

Ecosistema: Llanura tropical subhúmeda.

Superficie: 3.600.000 ha.

Habitantes: (?) Crecimiento 10,6 por 100 anual.

Participantes

- *Iniciativa.* Origen: Gobierno y Cooperación Internacional.
Organización: Gubernamental.
- *Formulación.* Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN)
- *Aplicación.* SEGEPLAN.
Todos los sectores gubernamentales.
ONGs, Comunidades.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1986-1989.
- *Fase formulación.* Agosto 1990-Febrero 1992.
- *Aprobación.* En proceso (1995).
- *Aplicación.* Parcial desde 1992

Antecedentes: Proceso de inmigración y deforestación, unido a débil presencia institucional; mediados los 1980, los cambios hacia la democratización de Guatemala unidos al interés internacional y conservacionista, originan la creación de áreas protegidas (RB Maya de 1 millón de ha), la realización de un diagnóstico (1987) previo a la formulación de una estrategia preliminar (1988), que madura en una estrategia gubernamental para el desarrollo sostenible de toda la región (1992) Desde 1990 se inician proyectos piloto y nuevas actividades productivas a través de ONGs Internacionales (incluida UICN)

Estado actual: Documento oficializado por SEGEPLAN (1992) En aplicación desde 1993.

Fuentes de financiamiento: Nacional, 20 por 100, Internacional, 80 por 100.

Principales objetivos

- Aumentar la productividad agropecuaria/forestal sobre bases sostenibles.
- Conservación de la biodiversidad y patrimonio cultural y arqueológico.
- Fortalecimiento de la capacidad organizativa, técnica y financiera de las poblaciones locales; y generar empleo no agropecuario.
- Regular la inmigración en función de la capacidad de uso de la tierra
- Aplicar y dar seguimiento a leyes y reglamentos sobre recursos naturales.
- Mejorar las infraestructuras y los servicios del estado.



SOSTENIBLE DE EL PETEN, GUATEMALA

Relación con los planes de desarrollo: Estrategia aprobada por Secretaría General de Planificación Oficialmente no vinculante para otros Ministerios, aunque existe el Consejo de Desarrollo del Petén con participación de 9 Ministerios, 2 Municipios, más el sector privado, cooperativas, y ONGs.

Principales aspectos que debería resolver

- Escenarios demográficos, y de deterioro de los recursos naturales, alarmantes.
- Resolver la inserción socioeconómica con proyección nacional.
- Políticas económicas de ajuste estructural
- Autofinanciamiento del proceso en el mediano plazo.
- Situación de frontera agrícola. falta definición en tenencia de la tierra, falta de alternativas productivas; débil presencia institucional.

Resultados, alcances, impactos

- Plan oficializado por SEGEPLAN, espera Decreto Presidencial.
- Inició el ordenamiento territorial y la regularización de la tenencia.
- Coordina a un gran número de ONGs nacionales e internacionales que operan en la zona, y enmarca las prioridades de la cooperación internacional.
- Integra proyectos ya existentes de conservación y de desarrollo sostenible tales como Reserva de la Biósfera, Yaxhá-Naranjo (UICN, extensión rural), OLAFO (CATIE, investigación en manejo de recursos naturales), MAYARENA (CONAP-USAID, control de zonas protegidas y educación ambiental).

Principales herramientas utilizadas

- Análisis integral e intersectorial de la situación
- Realización de escenarios sectoriales al año 2010.
- Formulados un Plan de Acción; Proyectos piloto en marcha
- Constituido un Consejo de Desarrollo del Petén y un Foro de las ONGs

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades* Democratización del país e interés internacional por la conservación y desarrollo del Petén, apoyo Constitucional, que señala «integración económica urgente del Petén»; motor en la SEGEPLAN.
- *Limitaciones* Escasa participación de sectores no gubernamentales en la formulación del documento; vacíos legales; escasa implantación institucional, dependencia de fondos externos para nuevas actividades, escasez de cuadros técnicos, extensionistas, y mecanismos de control.

Publicaciones:

- Ley de Regionalización de Petén-1988
- Programa Divulgación de PRI-Petén (1992).

Contactos: Marco Antonio Palacios, SEGEPLAN, Petén.

Acrónimos

- SEGEPLAN: Secretaría General de Planificación.
- RB: Reserva de la Biósfera.
- KfW: Cooperación Alemana.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.



ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA

País: Costa Rica.

Enfoque: Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Regional (10 por 100 del país).

Ecosistema: Llanura tropical muy húmeda.

Superficie (Área Conservación): 514.000 ha
(174.000 ha).

Habitantes: 137 000 (8.479).

Participantes

- *Iniciativa* Origen. MIRENEM, UICN, CEE.
Organización: Gobierno + ONG + Comunidades.
- *Formulación:* Todos los sectores.
Gobierno: MIRENEM,
JAPDEVA, MFP.
- *Aplicación* Particularmente MIRENEM
y las comunidades, en coordinación con
otros sectores.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* Octubre-Diciembre 1990.
- *Fase formulación* Enero 1991-Mayo 1992.
- *Aprobación* Gobierno. Participantes: Octubre 1991
- *Aplicación* Desde 1991

Antecedentes: Llanura costera, extracción forestal, ganadería extensiva, monocultivo bananero en expansión. Política conservacionista de compra de tierras y protección absoluta. Frontera agrícola de subsistencia (deforestación anual 8 por 100) comprimida contra dos áreas protegidas de 19 000 y 90 000 ha, ésta última con colonización creciente. Débil presencia institucional, deteriorada relación gobierno-comunidades y comunidades-conservación

Estado actual: Aplicación creciente desde 1991, añade gradualmente más comunidades y sectores.

Fuentes de financiamiento: Local, 20 por 100; Nacional, 30 por 100; Internacional, 50 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Resumen de la Estrategia presentado como anteproyecto de Ley en la Asamblea Legislativa desde 1992. La Estrategia ha influido en planes sectoriales como onas de amortiguamiento, PAF, control de la expansión bananera, educación formal. Decreto-Ley crea el Área de Conservación en 1994, reuniendo bajo una sola coordinación la autoridad forestal, Parques Nacionales y Vida Silvestre.

Principales objetivos

- Conservación de la biodiversidad y la funcionalidad de los ecosistemas
- Promover un modelo de desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenible.
- Fortalecer la capacidad local para asegurar la sustentabilidad productiva en las poblaciones de la zona, y elevar la calidad de vida.
- Asegurar coordinación entre instituciones, empresas, ONGs y Comunidades



CONSERVACION DE LLANURAS DE TORTUGUERO, COSTA RICA

Principales aspectos que debería resolver

- Ordenamiento territorial en base a la capacidad de uso de la tierra.
- Revertir el proceso de deforestación, detener la expansión de monocultivos y racionalizar usos agropecuarios; facilitar/fortalecer herramientas técnico-financieras para usos sostenibles: capacitación organizativa.

Resultados, alcances, impactos (a mayo 1995)

- Amplio acuerdo sobre la Estrategia, acción más coordinada y complementaria de departamentos de gobierno, ONGs, y sector productivo, incluyendo empresas.
- Creación del ACTo, con Zona Núcleo, de Amortiguamiento, y de Influencia.
- Convenios firmados para ejecutar proyectos: Gob-MIRENEM, Unión de pequeños productores, seis Comunidades, campesinos, ONGs.
- Censo y levantamientos de tenencia de la tierra participativos.
- Expansión bananera frenada. Creación de Bancos Comunales.
- Estrategias Comunales en seis Comunidades: Proyectos agro-forestales, pesca, bosques, manejo de desechos, energía renovable, agua potable, transporte.
- Primeras organizaciones locales para la pesca y el turismo.
- Dos comunidades de zonas antes conflictivas establecen cuerpos voluntarios para la protección de los recursos forestales, pesca y fauna.
- Estrategia de educación ambiental, oficialización de currículum.
- Equipo local, incremento significativo de información local, SIG.

Principales herramientas utilizadas

- Estudios básicos participativos; Análisis intersectorial, lineamientos y prioridades de acción establecidos en talleres plenarios
- Trabajo alrededor de puntos de consenso (en este caso la deforestación y el impacto bananero).
- Identificación de áreas críticas (ecológicas y socioeconómicas), diagnósticos comunales para Estrategias comunales en las localidades prioritarias.
- Firma de convenios bi-y-multipartitos para iniciar acciones.
- Proyectos piloto, fondos semilla, apoyo técnico, crédito, capacitación

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades:* Democracia consolidada, interés nacional por el desarrollo sostenible; interés del donante por la Estrategia, equipo local comprometido
- *Limitaciones:* Producción extractivista y economía de exportación. Política económica de ajuste estructural. Carencia de crédito para producción sostenible.

Publicaciones: Estudios Biofísicos, UICN-1991. Estrategia UICN-MIRENEM, 1992. Guía de Campo, 1992.

Contactos: Luis Rojas, MIRENEM, CFF-Centroamérica; UICN-ORMA

Acrónimos

- ACTo: Área de conservación de las Llanuras de Tortuguero, 514.000 ha.
- MIRENEM: Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.
- MEP: Ministerio de Educación Pública.
- JAPDEVA: Junta de Administración de la Costa Atlántica.
- PAF: Plan de Acción Forestal.



«CINTURON VERDE», PROYECTO DE MANEJO AMBIENTAL

País: Guatemala.

Enfoque: Manejo ambiental integral

Cobertura: Periurbana y rural.

Ecosistema: Interventados, urbanos

Superficie:

Habitantes: 10.000 (1993); 250.000 (previstos).

Participantes

- *Iniciativa* Origen: Gobierno Municipal Metropolitano.
Organización: Gobierno Municipal Metropolitano + ONG.
- *Formulación*: OEA/CONAMA, ARMSA (ONG)
- *Implementación*: Municipio Cd. Guatemala, UICN, ARMSA

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial*: 1985 (Municipio Guatemala).
- *Fase formulación*: 1987 (CONAMA), 1993 (OEA/CONAMA).
- *Aprobación*: 1988-UICN, 1993-OEA, 1994-ARMSA.
- *Aplicación*: ARMSA. 1.ª etapa: 1994-96. 2.ª etapa: 1996-2000.

Antecedentes: Proyecto Municipal para saneamiento de barrios marginales (1985) con alta participación de pobladores; pasa al CONAMA en 1987; cambios políticos posteriores dejan el proyecto en suspenso. Es retomado en 1993 por OEA que lo plantea como una Estrategia para Saneamiento y Ordenamiento Territorial del cinturón de la Ciudad de Guatemala. En 1994 ARMSA, cuyos técnicos habían contribuido al proyecto en 1985, exporta el concepto a regiones rurales

Estado actual: En aplicación la 1.ª etapa en dos iniciativas en Ciudad de Guatemala y en el Petén

Fuentes de financiamiento: Nacional, 10 por 100; Internacional, 90 por 100

Relación con los planes de desarrollo: Integrado en ambas actuaciones (a) el caso urbano, en el Plan de Desarrollo Metropolitano del Municipio de la Ciudad de Guatemala, (b) el caso rural, en el Plan de Desarrollo Integral (Estrategia) de Petén (SEGEPLAN).

Principales objetivos

- Promover la mejora de la calidad de vida en zonas marginales en la ciudad y el campo desarrollando proyectos participativos de manejo ambiental.
- Restaurar y rehabilitar ecosistemas degradados y prevenir su deterioro
- Desarrollar medidas de saneamiento y manejo del agua en zonas marginales.
- Proteger y salvaguardar recursos naturales y tradiciones etno-culturales.



PARA AREAS URBANAS Y RURALES DE GUATEMALA

Principales aspectos que debería resolver

- Autogestión comunitaria del medio ambiente a nivel local.
- Ordenamiento Territorial del cinturón periurbano de la Ciudad de Guatemala.
- Apropiación de conocimientos y tecnologías para el manejo ambiental.
- Procurar que el reciclaje y saneamiento resulte económicamente sostenible.

Resultados, alcances, impactos

- Planta de reciclamiento de basura autogestionada desde 1985 en un barrio marginal (Alameda Norte) de 10.000 habitantes en la Ciudad de Guatemala.
- Necesidad sentida por la comunidad, adopción de metodología participativa
- Involucramiento del Municipio de Guatemala, la CONAMA y la OEA.
- Preparación de un plan para expandir la experiencia a 250.000 habitantes del cinturón de la Ciudad de Guatemala.
- Extensión del proyecto de saneamiento a comunidades rurales del Petén
- Ampliación conceptual del proyecto aprobada para incluir ordenamiento territorial de la zona periurbana en un «Cinturón Verde» Reforestación de las primeras 6 ha.

Principales herramientas utilizadas

- Metodología participativa en la implementación de todo el proyecto piloto.
- Tecnologías apropiadas basadas en las necesidades y capacidades locales.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Momento oportuno para iniciativas medio-ambientales, por el interés político nacional, y posible acogida financiera internacional.
- *Limitaciones*
 - Es necesario desarrollar la competitividad económica del reciclaje de desechos para hacer sostenible la actividad en los barrios.
 - Relativo desinterés y desconocimiento sobre los temas por parte de decisores, técnicos, industriales, agricultores y usuarios en general.
 - Falta de capacidad administrativa de las comunidades meta.

Publicaciones:

- Estrategia para el Ordenamiento Territorial del Cinturón Ecológico de la Ciudad de Guatemala (OEA/CONAMA)

Contactos: César Barrientos; Ana V. Rodríguez; ARMSA, Tel/Fax (502-2) 564116-17.

Acrónimos

- ARMSA. Asociación para la Recuperación, Manejo y Saneamiento Ambiental
- CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente de Guatemala.
- OEA: Organización de Estados Americanos
- SEGEPLAN: Secretaría General de Planificación de Guatemala.
- UICN: Unión Mundial para la Naturaleza



PLAN DE MANEJO DE HEROES Y

País: Nicaragua

Enfoque: Ordenamiento territorial y proyectos de extensión rural.

Cobertura: Local.

Ecosistema: Piedemonte tropical seco.

Superficie: 200.000 ha.

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa:* Origen. IRENA y UICN. Organización: IRENA
- *Formulación:* IRENA y UICN.
- *Aplicación:* Desde 1989 por medio de proyectos de extensión rural UICN, FAO, CATIE.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial:* 1987
- *Fase formulación:* 1988.
- *Aprobación:* No.
- *Aplicación:* Desde 1989.

Antecedentes: Area volcánica de piedemonte muy fértil mantuvo agroforestería diversificada hasta los años 1950, en que fue deforestada para monocultivo de algodón por 20 años, con gravísimas consecuencias ecológicas (erosión, contaminación, destrucción de la regulación hídrica, etc.) y sociales (desplazamiento de campesinos a zonas de montaña más frágiles) IRENA se interesó por su recuperación en 1987; IRENA-UICN (1988) prepararon una zonificación y lineamientos en cuyo marco se iniciaron tres proyectos de investigación-acción y extensión rural (UICN, FAO, CATIE) Debilidad institucional, falta de marco y coherencia organizativa, escasez de fondos, atomizaron la estrategia en una serie de proyectos independientes sin coordinación entre ellos.

Estado actual: Diversos proyectos de campo (ver el caso de Pikín-Guerrero).

Fuentes de financiamiento: Nacional, 25 por 100, Internacional, 75 por 100

Relación con los planes de desarrollo: Limitado al involucramiento de IRENA (hoy MARENA) en el proceso.



MARTIRES DE VERACRUZ, NICARAGUA

Principales objetivos

- Consolidación de las áreas protegidas en zonas de montaña y costeras.
- Recuperación ecológica y productiva de las laderas mediante organización campesina, proyectos piloto, asistencia técnica.
- Desarrollo de tecnologías de manejo sostenible de los manglares costeros.

Principales aspectos que debería resolver

- Grave deterioro ecológico en las laderas, montaña y costas amenazadas.
- Debilidad institucional, carencia de coordinación entre sectores.
- Marginalidad social, pobreza, carencia de apoyos técnicos y financieros.
- Fuertes procesos de inmigración de campesinos sin tierras.

Resultados, alcances, impactos

- Interés de IRENA y de la cooperación internacional por el trabajo en esta zona sobre premisas de sostenibilidad ecológica.
- Proyecto Pikín-Guerrero sobre 15.000 ha y 15.000 habitantes ha creado múltiples experiencias de ensayos técnicos y de extensión agropecuaria.
- Proyecto Los Maribio de I'AO-IRENA con esquemas similares a Pikín, pero sobre la base de fincas demostrativas piloto.
- Proyecto CATIE-OLAFO para el manejo sostenible de manglares en la costa.
- Mejor conocimiento en la zona; organización para la producción.
- Avances notables en manejo integrado de plagas, control de la erosión, reforestación, protección de suelos, producción de leña, cultivos orgánicos.

Principales herramientas utilizadas

- Zonificación y lineamientos generales como marco de trabajo.
- Investigación aplicada para la producción agropecuaria sostenible.
- Proyectos de extensión rural, fincas piloto.

Publicaciones:

- Estrategia para el desarrollo sostenible de Héroes y Mártires, IRENA-UICN/ORCA, 1988.

Contactos: Víctor Cedeño, UICN-Nicaragua.

Acrónimos

- IRENA. Instituto Nacional de Recursos Naturales.
- I'AO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.
- CATIE. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Costa Rica.
- UICN. Unión Mundial para la Naturaleza.



ESTRATEGIA REGIONAL PARA LA CUENCA DEL ALTO BAYANO

País: Panamá.

Enfoque: Conservación, con elementos de desarrollo.

Cobertura: Local.

Ecosistema: Bosque tropical, montaña.

Superficie: 350.000 ha

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa* Origen. Gubernamental.
Organización. Comisión del Bayano.
- *Formulación* Comisión del Bayano.
Apoyo técnico de UICN
- *Aplicación* Gubernamental (60 por 100)
ONGs (20 por 100).
Comunidades (20 por 100).

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1985-1989.
- *Fase formulación* 1989-1992.
- *Aprobación.* No.
- *Aplicación* Comenzó en 1994.

Antecedentes: Una de las cuencas de mayor productividad agrícola, y asiento de la mayor central hidroeléctrica del país. Problemas de deforestación de la cuenca alta por expansión de la frontera agrícola; fuertes conflictos de tierras entre colonos y poblaciones indígenas. La Comisión interagencias gubernamentales se formó para enfrentar el problema. Con la Estrategia (1989-92) se incorporaron comunidades y ONGs.

Estado actual: Estrategia en formulación, integrada al PAF. Proyectos con comunidades desde 1994

Fuentes de financiamiento: Nacional, 15 por 100; Internacional, 85 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: La Estrategia constituirá la política oficial para el área en los sectores hídrico, de conservación y forestal. Actualmente integra al PAF y a otros proyectos conjuntos con la cooperación internacional

Principales objetivos

- Conservar la cuenca del Alto Bayano, su funcionalidad ecológica y capacidad de regulación hídrica.
- Conservar la biodiversidad característica del área.
- Regular las actividades agropecuarias y forestales, y ofrecer alternativas de producción sostenible a la población local.



ALTO BAYANO, SUBCUENCA DE MAJE, PANAMA

Principales aspectos que debería resolver

- Detener el avance de la frontera agrícola.
- Resolver problemas interétnicos causados por la colonización de territorios tradicionalmente indígenas.
- Fortalecer la coordinación entre todas las partes interesadas.

Resultados, alcances, impactos

- Varias agencias gubernamentales, representantes de las comunidades y del sector empresarial, coordinan su acción desde 1985.
- Integración en el Plan de Acción Forestal (desde 1990).
- Participación indígena, Convenio firmado entre indígenas y colonos (1994).
- Financiamiento comprometido por parte de BMZ (Alemania).

Principales herramientas utilizadas

- El destacar la enorme importancia ecológica y económica de la cuenca.
- Creación de una Comisión intersectorial con participación de comunidades.
- Generar el interés internacional e integrar programa con el PAF.
- Atender necesidades identificadas por las propias comunidades.
- Firma de convenios entre sectores.
- Intercambios de experiencias entre campesinos.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Función hidrológica de la cuenca de interés nacional.
 - 1.^a en generación de electricidad, 1.^a en producción de madera, 2.^a en producción de raíces, 3.^a en producción de granos.
 - Integración con el PAF, e interés de organismos internacionales.
- *Limitaciones*
 - Invasión de Panamá y cambios políticos en 1989-1990 detuvieron el proceso, conflictos se agudizaron; colonización sobre territorios indígenas Kuna y Embera.
 - Escaso apoyo del Ministerio de Agricultura y otras autoridades estatales.
 - Limitada participación de las comunidades en los primeros años. Falta de estudios de ordenamiento del uso de la tierra.
 - Falta de una estrategia global.

Publicaciones:

- 1976. Problemática del Área del Bayano. Actas de una Mesa Redonda.
- 1986. Análisis de la cuenca del Bayano. CATIE.
- 1992. Propuesta para la fase puente del proyecto Bayano. UICN.

Contactos: Diosio Batista, UICN, Panamá

Acrónimos

- PAF. Plan de Acción Forestal.
- CATIE. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Costa Rica.
- UICN. Unión Mundial para la Naturaleza.



PROYECTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE



País: Nicaragua.

Enfoque: Conservación, desarrollo social y productivo

Cobertura: Local.

Ecosistema: Bosque subtropical seco.

Superficie: 43.500 ha.

Habitantes: 20 000.

Participantes

- *Iniciativa* UICN-IRENA.
Organización: Gubernamental.
- *Formulación* UICN.
- *Implementación*. Fases I y II (1988-93) con UICN e IRENA. Fase III (1995-....) con MARENA

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial*. 1987.
- *Fase formulación*. 1988.
- *Aprobación*. No es una Estrategia sino un Proyecto
- *Aplicación*. Desde 1988

Antecedentes: Área de piedemonte volcánica, muy fértil, fue deforestada para monocultivo algodón en 1950. Auge algodónero en los años 1960-1970, desplazamiento de la población a áreas marginales, grave erosión del suelo y pérdida de recursos hídricos a partir de 1975. Retorno de la población desde 1979. Plan de Manejo de Héroes y Mártires abrió camino a la formulación del Proyecto.

Estado actual: Proyecto consolidado en campo, está en su última fase antes de ser traspasado a las comunidades

Fuentes de financiamiento: Nacional, 25 por 100; Internacional, 75 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Proyecto dependiente del Ministerio MARENA. Es posible (1995) una Fase III involucrado a las autoridades locales para plantear una Estrategia regional.

Principales objetivos

- Capacitar a la población para el manejo apropiado de los recursos productivos de sus sistemas familiares
- Aplicar prácticas de conservación de suelos con los pobladores.
- Conservar los recursos forestales de la cuenca alta.
- Capacitar a los maestros para extender la educación ambiental.
- Ordenamiento territorial a través de zonificación y planes de finca.
- Re-formular una estrategia de desarrollo sostenible para la región

«PIKIN GUERRERO», NICARAGUA

Principales aspectos que debería resolver

- Mejorar las condiciones de vida de la población.
- Desarrollar sistemas productivos ecológicamente estables y económicamente rentables.
- Consolidar, con participación de la población, áreas protegidas en zonas estratégicas para la biodiversidad y la protección de la cuenca.

Resultados, alcances, impactos (mayo 1995)

- El Proyecto beneficia a 700 familias de agricultores y 300 familias de leñadores en las partes media y baja de la cuenca.
- Planes de finca, conservación de suelos y de agua, diversificación agrícola, manejo integrado de plagas, viveros, plantaciones.
- Incorporación de la mujer al proceso productivo (actualmente 82 mujeres)
- Disminución de la frecuencia de fuegos a 1/2 y de áreas quemadas a 1/4.
- Programa de educación ambiental con participación de 200 maestros que están al cargo de 4.000 niños del área.
- Ha disminuido el corte irracional de los bosques
- Los sistemas de producción se han hecho más estables desde el punto de vista económico, y se ha logrado mejorar los ingresos netos de las familias

Principales herramientas utilizadas

- Metodología campesino-campesino: se entrena y capacita a técnicos extensionistas que a su vez capacitan a productores que sirven de promotores locales.
- Créditos alternativos y capacitación en agroforestería.
- Movilizaciones sociales anuales en campañas para apagar fuegos.
- Inventarios forestales en forma participativa.
- Educación ambiental a través de los maestros.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Comunidades motivadas e interesadas por el proyecto
 - Equipo técnico entrenado por medio de la experiencia de campo
 - Apoyo nacional e internacional en las diferentes fases
- *Limitaciones*
 - Situación de partida muy deteriorada social y ambientalmente.
 - Políticas ambientales no son prioritarias para el gobierno nacional.
 - Desarrollo del Proyecto sujeto a financiamiento externo.

Publicaciones:

- Guías Técnicas: Forestales y Agrícolas

Contactos: Alain Meyrat, Tel.-Fax (505) (0341) 3253

Acrónimos

- UICN: Unión Mundial para la Naturaleza.
- TRENA: Instituto de Recursos Naturales y el Ambiente.
- MARENA: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.



APORTES PARA UN PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN

País: Costa Rica.

Enfoque: Proyectos comunitarios para un desarrollo sostenible.

Cobertura: Local.

Ecosistema: Bosque Tropical Húmedo.

Superficie: 2.800 Km².

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa* ONG
Organización: ONG y Comunidades.
- *Formulación* En fase inicial. Con ONGs, Comunidades, Productores e Instituciones.
- *Implementación* Desde 1976, ONG.
Desde 1980, con las comunidades.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial* 1976-1994.
- *Fase formulación* Inicio en 1995
- *Aprobación* Estrategia sin formular.
- *Aplicación* Proyectos de campo desde 1977.

Antecedentes: Proyecto de conservación inicial (1976) en zona aislada, va evolucionando hacia una estrategia de desarrollo sostenible. Entre 1980-84, la creación del REGAMA propicia el trabajo con comunidades en la titulación de tierras; la plaga de moniliasis del cacao favorece el trabajo de búsqueda de alternativas agroforestales. Entre 1985-89, la experiencia de 24 viveros comunales y de múltiples reforestaciones fortalece significativamente la capacidad organizativa entre las comunidades. La capacitación y desarrollo comunal continúan, y desde 1994 la situación se considera madura para iniciar la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible.

Estado actual: Consolidación de proyectos con comunidades y necesidad de formular una estrategia.

Fuentes de financiamiento: Local, 30 por 100; Nacional, 10 por 100; Internacional, 60 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Las acciones no forman parte de ningún plan del estado. Muy débil presencia institucional en la zona. Acciones de conservación en coordinación con el MIRENEM, educación ambiental con el MEP. Perspectivas de trabajo conjunto con el MDR en la estrategia, marco político favorable en Costa Rica.

Principales objetivos

- Los objetivos del trabajo de ANAI reflejan una adaptación evolutiva a la propia evolución del contexto en el campo
- Inicialmente de investigación y de enseñanza sobre los recursos naturales (1976-1983), los problemas socioambientales recondujeron éstos objetivos hacia alternativas económicas sostenibles en el campo agroforestal (1984-1989)



TALAMANCA, COSTA RICA: EL DESPEGUE DE UNA ESTRATEGIA

- Desde 1990 el propósito es la capacitación para la autogestión y el desarrollo de las comunidades.
- Desde 1994 el objetivo ha evolucionado a la formulación de una estrategia para el desarrollo sostenible, acompañando éste proceso con acciones para fortalecer la capacidad de producción sostenible y de autogestión local.

Principales aspectos que debería resolver

- Consolidación de organizaciones locales.
- Capacitación para la autogestión productiva y la comercialización.
- Mejoras en los servicios sociales y de infraestructuras.
- Ordenación territorial, titulación de tierras, aportes financieros.

Resultados, alcances, impactos

- A través de múltiples proyectos comunitarios, como viveros, reforestaciones, recuperación de cultivos frutales, ANAI fue fomentando la capacidad organizativa entre las Comunidades.
- Como apoyo adicional al establecimiento del REGAMA, el proyecto fue pionero en promover la titulación de tierras como instrumento para la conservación del desarrollo rural. Se han capacitado más de 400 productores y establecido 1.900 ha de cacao y frutales.
- Entre los resultados recientes se cuentan el establecimiento de 18 bancos comunales, mejoras en infraestructuras, capacitación en diversos aspectos del desarrollo comunitario, asesoría a grupos de productores, e impulso a la regionalización administrativa.

Principales herramientas utilizadas

- Aprender haciendo
- Inserción en las comunidades.
- Capacitación, diálogo y responsabilidad con los grupos interesados de las comunidades
- Sistematización de experiencias

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Receptividad comunal a las alternativas productivas.
 - Equipo de campo comprometido a superar etapas difíciles.
- *Limitaciones*
 - Expansión de los monocultivos bananeros, la extracción forestal y la minería. Explosión turística en los últimos años
 - Muy baja reinversión de las actividades económicas en la zona.
 - Inseguridad financiera para el proceso de la estrategia.

Publicaciones: Sin información

Contactos: Diego Lynch, Benson Benegas, Florangel Villegas, Roberto Mack, ANAI.

Acrónimos

- ANAI. Nombre de la ONG, no responde a siglas concretas.
- REGAMA. Refugio de Fauna Silvestre de Gandoca Mazanillo.
- MIRENEM. Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
- MEP. Ministerio de Educación Pública.
- MDR. Ministerio de Desarrollo Rural.

Caribe



SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS



País: Cuba.

Enfoque: Conservación con elementos de Desarrollo Sostenible.

Cobertura: Nacional.

Ecosistema: (Muestras de todos.)

Superficie: 12 por 100 Nacional.

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa.* Origen. Gubernamental. Organización: Gobierno-ONGs.
- *Formulación.* Gubernamental, aportes de organización civiles.
- *Aprobación.* 1990 (por COMARNA).
- *Aplicación.* Desde 1990

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1987-1989.
- *Fase formulación.* 1989-1990.
- *Aprobación.* 1990 (por COMARNA).
- *Aplicación.* Desde 1990

Antecedentes: Experiencia de gestión del Gran Parque Nacional Sierra Maestra, de Ciénaga de Zapata, y un diagnóstico nacional sobre Areas Protegidas (1987), llevan a la celebración de un Taller Nacional de Areas Protegidas del que surge el equipo técnico encargado de formular el Sistema, aprobado por COMARNA en 1990.

Estado actual: Aprobado por COMARNA, espera aprobación por el Consejo de Estado y la Asamblea Nacional. En aplicación desde 1990.

Fuentes de financiamiento: Nacional, 100 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Plena integración con la planificación nacional a través de COMARNA, constituida por las 22 organizaciones gubernamentales y las 5 ONGs más relacionadas con la conservación y el desarrollo. Cada participante ha integrado los planes de acción a sus propios planes a corto, medio y largo plazo, financia una parte proporcional, y lo ejecuta en coordinación con los gobiernos regionales. La coordinación y supervisión global corresponde a COMARNA. Asuntos sin consenso son elevados al Consejo de Ministros.

Principales objetivos

- Ampliar cobertura geográfica y representatividad de las Areas Protegidas.
- Establecer un sistema integrado y complementario de categorías de gestión.
- Reforzar el marco legal e institucional y la coordinación para las APs.
- Elevar el aporte socioeconómico de las APs a las regiones que ocupan, y contribuir al desarrollo sostenible en sus áreas de influencia.
- Elevar el nivel de concientización ambiental a todos los niveles.
- Favorecer el autofinanciamiento del sistema a través del ecoturismo.

PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, CUBA

Principales aspectos que debería resolver

- Coordinación de todos los sectores e instituciones.
- Contribución de las APs al desarrollo socioeconómico rural.
- Autofinanciamiento del sistema.
- Desarrollo de tecnologías apropiadas para la producción sostenible

Resultados, alcances, impactos

- Estudio y Análisis detallados de la situación de las APs, propuesta de un sistema integrador y de mayor representatividad, que cubre el 12 por 100 del país.
- Adecuación de mecanismos internos y de coordinación interinstitucional.
- Impulso al tratamiento intersectorial, hoy oficial, de la conservación.
- Integración del Sistema a los planes nacionales y subnacionales de ordenamiento territorial
- Creación de grupos provinciales para la formulación de planes de manejo.
- Fortalecimiento de programas nacionales y locales de educación ambiental.
- Base para la preparación de propuestas para UNCED-1992

Principales herramientas utilizadas

- Estudios y análisis intersectoriales, un taller técnico plenario.
- Creación de grupos de trabajo sectoriales.
- Operación a través de Comisión intersectorial y de los gobiernos locales.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Sistema de planificación centralizada en Cuba.
 - Tierras de propiedad estatal.
 - Creación en 1974 de la COMARNA
 - Experiencia exitosa en Sierra Maestra.
 - Compromiso nacional con Agenda 21.
- *Limitaciones*
 - Inicialmente, la concepción sectorizada de la conservación, y la visión de las Areas Protegidas como protección estricta y control.
 - El bloqueo económico que conlleva falta de técnicos y recursos financieros

Publicaciones:

- Elementos para la valoración del estado actual y prospectivo de las APs en Cuba (1987)
- Informe Nacional de Cuba al UNDEP (1992)
- Diversos informes técnicos.

Contactos: Antonio Percera, COMARNA; Pedro Rosabal, UICN.

Acrónimos

- COMARNA: Comisión Nacional para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- UNDEP. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo



ESTRATEGIA PARA LA CONSERVACION DE LA

País: Puerto Rico.

Enfoque: Conservación con elementos de desarrollo.

Cobertura: Local (Municipal).

Ecosistema: Bosque subtropical seco.

Superficie: 4.050 ha + área circundante.

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa.* Origen: Comité Pro-rescate de Guánica.
Organización: Municipio y ONGs.
- *Formulación.* Municipio de Guánica.
Reserva de la Biósfera.
Sectores civiles y ONGs
- *Aplacación.* Como en la formulación.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1987-1991
- *Fase formulación.* 1992-1993
- *Aprobación.* En proceso
- *Aplicación.* Desde 1991.

Antecedentes: Desde 1919 la Reserva de Guánica protege como Parque, el último reducto (4 050 ha) de bosque tropical seco en Puerto Rico. En 1981 es declarada Reserva de la Biósfera. El desarrollo turístico masivo en la isla alcanzó a Guánica en 1985. Personal del Parque, ONGs y pobladores locales se opusieron a la invasión turística por diferentes medios. La Ley de Autonomía Municipal de 1987 permite al Municipio de Guánica, junto al Parque, ONGs, asociaciones civiles y pobladores, iniciar una estrategia

Estado actual: Estrategia en formulación, acciones de aplicación desde 1991.

Fuentes de financiamiento: Local, 75 por 100. Nacional, 20 por 100, Internacional, 5 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Apoyo en instrumentos legales de Puerto Rico y de USA; Nueva Ley de Autonomía Municipal permite al Municipio ser la autoridad aprobatoria de la estrategia, y regular el uso de la tierra

Principales objetivos

- Conservación del bosque subtropical seco e identidad cultural de Guánica.
- Desarrollo de alternativas productivas sostenibles con la población local.
- Elevar la concientización ambiental de instituciones y comunidades.
- Ofrecer una alternativa al turismo masivo.
- Coordinación de diferentes sectores en torno a los objetivos.



RESERVA DE LA BIOSFERA DE GUANICA, PUERTO RICO

Principales aspectos que debería resolver

- Protección del bosque subropical seco.
- Autonomía municipal en ordenación y reglamentación del uso de la tierra.
- Turismo masivo y especulación del suelo.

Resultados, alcances, impactos

- Acuerdos y objetivos comunes entre múltiples sectores, particularmente civiles y ONGs, por la conservación del área.
- Perspectivas de conservación fortalecidas; se ha desarrollado un sentido de pertenencia ciudadana sobre la zona protegida y un orgullo cultural por protegerla como herencia común del Municipio de Guánica.
- Mejora en la información sobre los recursos naturales de la zona.
- Comité Asesor de la Reserva de la Biósfera en formación.
- Grupos de trabajo sectoriales (pesca, conservación, forestal).
- La estrategia ha planteado proyectos piloto productivos, pero también apoyando iniciativas como un museo sobre la industria azucarera local, la organización local de recorridos ecológicos, una marina comunal, etc.

Principales herramientas utilizadas

- Análisis de las múltiples posibilidades legales vigentes.
- Actos civiles de divulgación y de protesta, Presentaciones ante la Corte.
- Reuniones públicas, talleres técnicos, presentaciones a la prensa.
- Grupos de trabajo sectoriales, Proyectos piloto propuestos.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades.*
 - Consenso de participantes alrededor de un problema común, la expansión turística.
 - Mayor autonomía Municipal desde 1987.
 - Demanda de valores ambientales y artesanías por un número creciente de visitantes.
 - Un sapito endémico ha sido tomado como mascota del proceso de conservación.
 - Una ONG se creó para apoyar la defensa y conservación del área
- *Limitaciones*
 - Invasión turística y especulación del suelo.
 - Falta de continuidad en los programas de gobierno, credibilidad deteriorada con las comunidades.

Publicaciones:

- Sin información.

Contactos: Miguel Canals Mora, Departamento Recursos Naturales, Guánica.



LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE LA BAHÍA DE SAMANA Y SU SOSTENIBLE,

País: República Dominicana.

Enfoque: Conservación con elementos de desarrollo.

Cobertura: Zona de Amortiguamiento.

Ecosistema: Bahía y entorno terrestre.

Superficie: 520.481 ha.

Habitantes: 246.835 (1991).

Participantes

- *Iniciativa.* Origen. Científica y ONG.
Organización: ONG y Gobierno
- *Formulación.* CEBSE.
Dirección Parques Nacionales.
CIBIMA.
Consulta con comunidades.
- *Aplicación.* Los mismos que en la formulación,
más comités locales de turismo
y de pesca.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1987-1989.
- *Fase formulación.* 1989-1992.
- *Aprobación.* En proceso.
- *Aplicación.* Parcial desde 1994.

Antecedentes: Reserva de la Biósfera promovida por interés inicial científico, posterior apoyo de ONGs y Gobierno. En 1991 se crea CEBSE como ONG encargada de coordinar el trabajo, de actuar como mediadora y de servir como foro para la negociación de conflictos. Documento-propuesta terminado en 1992. Desde 1993 se inicia proceso de consulta del documento, y acciones de campo con las comunidades. Los sectores económicos (pesca, turismo) comienzan a organizarse en torno a perspectivas de conservación y desarrollo sostenible.

Estado actual: Documento presentado en 1994, sin resolución. Aplicación parcial desde 1994

Fuentes de financiamiento: Nacional, 10 por 100, Internacional, 90 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Como documento ninguna relación hasta que sea oficializado. En la práctica hay un proceso de descentralización —COPLASA, Turismo— que permite adoptar algunas propuestas del documento como políticas regionales.

Principales objetivos

- Conservación de la biodiversidad de la península y bahía de Samaná.
- Promover actividades económicamente rentables y ambientalmente sostenibles, con mayor participación local, para elevar la calidad de vida de la población del área.
- Autofinanciamiento de los programas de protección y gestión del área.



ENTORNO, UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO R. DOMINICANA

Principales aspectos que debería resolver

- Ordenamiento territorial y zonificación por capacidad de uso de la tierra.
- Actividades agropecuarias no sostenibles en zonas circundantes.
- Regulación del desarrollo turístico y mayor participación local.
- Regionalización de la planificación para el desarrollo.

Resultados, alcances, impactos

- Terminación y presentación del documento que sustenta la propuesta de creación de la Reserva de la Biósfera.
- Mejoraron las perspectivas de conservación de las áreas protegidas.
- La propuesta se utilizó como marco conceptual para el sector turístico.
- Comisiones regionales de Pesca y de Turismo.
- Creación y/o fortalecimiento de Comités comunitarios para facilitar la participación en la planificación y la ejecución de actividades.

Principales herramientas utilizadas

- Creación de una ONG particular para éste programa.
- Diagnósticos participativos en todos los sectores productivos.
- Campañas populares y Educación Ambiental.
- Convenios interinstitucionales para la ejecución de acciones coordinadas.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Interés internacional por la Reserva de la Biósfera
 - Interés local por el ecoturismo y por la sostenibilidad pesquera.
- *Limitaciones*
 - Falta cobertura legal para las zonas de amortiguamiento.
 - Duplicidad de funciones y falta de coordinación institucional.
 - Desconfianza inicial de la población hacia la conservación
 - Escasa organización social y antecedentes de participación comunal
 - El proceso depende todavía fuertemente de una ONG.
 - Escasez de fondos. Falta de equipo permanente.

Publicaciones:

- CEBSE 1993. Síntesis de la propuesta de creación de la Res. de la Biósfera
- Otras publicaciones para divulgación a nivel local.

Contactos: Omar Ramírez, CEBSE. Apdo. 22427, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Fax (1-809) 5320921.

Acrónimos

- CEBSE: Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno.
- CIBIMA: Centro de Investigaciones en Biología Marina.
- MaB: Programa «Hombre y La Biósfera» de UNESCO.
- COPLASA: Consejo Planificador para la Región de Samaná (gubernamental).



ESTRATEGIA PARA LA CONSERVACION Y

País: Cuba.

Enfoque: Desarrollo sostenible.

Cobertura: Local.

Ecosistema: Trópico montaña, 200-2.000 m.

Superficie: 500.000 ha.

Habitantes: 250.000.

Participantes

- *Iniciativa.* Origen: Gubernamental.
Organización: Gobierno y ANAP.
- *Formulación:* Gobierno y ANAP.
- *Implementación:* IPF Estatal/Provincial.
6 Ministerios.
ANAP, Gobiernos locales
y 13 Municipios.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* 1970-1980
- *Fase formulación.* 1980-1984.
- *Aprobación.* Gobierno: 1980
- *Aplicación:* Desde 1980.

Antecedentes: Deforestación, extensión agrícola y ganadera hasta 1980. Ley de 1980 inicia el proceso de planificación estratégica; en 1984 se aplica el plan hasta 1991, un nuevo plan 1991-2000 en aplicación.

Estado actual: En aplicación el segundo Plan de Desarrollo Perspectivo, 1991-2000.

Fuentes de financiamiento: Nacional, 100 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Integración completa. Oficializada mediante Ley, los Planes de Acción anuales y su seguimiento dependen del Consejo de Ministros a través de una Comisión Rectora intersectorial

Principales objetivos

- Conservación y estudio de la biodiversidad.
- Ordenamiento del uso del suelo, protección de cuencas, suelo y paisaje
- Desarrollo socioeconómico de los pobladores, mejora de servicios.
- Reforestación masiva, recuperación de áreas degradadas
- Desarrollo de tecnologías apropiadas; educación/concientización ambiental.
- Recuperación histórico-cultural, recreación y fomento del turismo.



DESARROLLO DE LA SIERRA MAESTRA, CUBA

Principales aspectos que debería resolver

- Detener deforestación y deterioro de cuencas promoviendo el ordenamiento territorial, la agroforestería y el desarrollo de tecnologías apropiadas.
- Mejorar la calidad de vida y servicios de la población local.
- Crear mecanismos eficaces de cooperación intersectorial.
- Crear capacidad técnica y autofinanciera en la región.

Resultados, alcances, impactos

- Elaboración de una metodología para ordenamiento territorial de áreas de montaña.
- Ordenamiento territorial establecido: 14 zonas núcleo (total 250.000 ha)
- Recuperación de potreros; 30.000 ha forestadas desde 1984.
- Planes sectoriales forestales, agroforestales y de turismo.
- Fomento del turismo: 1.432 habitaciones en 13 comunidades desde 1984.
- Mejores servicios e infraestructuras: electrificación pasó del 21 al 70 por 100.
- Integración intersectorial por medio de una Comisión Rectora nacional.
- La Estrategia para Sierra Maestra inspiró el Plan para la Ciénaga Zapata y para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Principales herramientas utilizadas

- Ley de creación del Gran Parque Nacional de la Sierra Maestra.
- Ordenamiento territorial en base a la capacidad de uso de la tierra.
- Participación y gestión conjunta de todos los sectores del gobierno.
- Generación de escenarios cada 8 años; formulación de planes anuales en base a prioridades, conjuntamente con poblaciones involucradas
- Aprovecha las estructuras de organización civil ya existentes.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- *Oportunidades*
 - Sistema de planificación centralizada en Cuba; tierras de propiedad estatal; estrategia regida por una Comisión Rectora dependiente del Consejo de Ministros.
- *Limitaciones*
 - Inicialmente, la concepción sectorizada de la conservación.
 - Falta la reglamentación de la Ley; el bloqueo internacional que conlleva falta de técnicos y recursos financieros.

Publicaciones:

- Planes de Desarrollo y Ordenamiento del Gran Parque de la Sierra Maestra (1984 y 1991).
- Estudio integral de la Sierra Maestra (1987).

Contactos: Antonio Perera Puga, COMARNA.

Acrónimos

- COMARNA. Comisión Nacional del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- ANAP: Asociación Nacional de Pequeños Productores Agrícolas.
- IPF: Instituto de Planificación Física.

.....

América del Sur



ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA CONSERVACION

País: Perú.

Enfoque: Conservación con elementos de desarrollo sostenible.

Cobertura: Nacional.

Ecosistema: (Todo el Perú.)

Superficie: 1.285 000 km²

Habitantes: 24.000.000.

Participantes

- *Iniciativa.* Origen. Gobierno Municipal y FPCN (ONG).
Organización. Gobierno + ONGs.
- *Formulación.* Instituto Nacional de Planificación (INP), Oficina Nacional de Recursos Naturales (ONERN) y otros 30 participantes (9 ONGs).
- *Aplicación.* Sin comenzar oficialmente (ver resultados).

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* Noviembre 1988-junio 1989
- *Fase formulación.* Junio 1989-diciembre 1989.
- *Aprobación*
- *Aplicación*

Antecedentes: Promovida por FPCN, que estimuló a INP y ONERN, un Decreto Presidencial de 1989 solicitó la formulación de la Estrategia. Aunque después no fue oficializada, sirvió de base para la propuesta de Perú en UNCED 1992.

Estado actual: Documento terminado pero sin oficializar.

Fuentes de financiamiento: Nacional, 50 por 100; Internacional, 50 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: La estrategia fue presentada por el Gobierno como aporte de Perú en UNCED 1992. Sirvió de marco al PAF-Perú y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Principales objetivos

- Establecer una estrategia multisectorial para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en el Perú.
- Fortalecer la capacidad institucional y ciudadana para la conservación y el desarrollo sostenible.
- Fomentar la educación ambiental y la divulgación de los objetivos del desarrollo sostenible.
- Fomentar el desarrollo de tecnologías apropiadas a las condiciones ambientales, socio-culturales y económicas del Perú



BASE PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN PERU

Principales aspectos que debería resolver

- Superar los frecuentes cambios de gobierno y de las instituciones.
- Descoordinación interinstitucional, con niveles regionales y con ONGs.
- Esquemas de desarrollo no sostenible, crecimiento demográfico, pobreza, deuda externa, situación de ajuste estructural.

Resultados, alcances, impactos

- Impulso a las estrategias locales Inka, Grau, Lorco y Mariátegui.
- Apertura a la participación de ONGs con el Gobierno.
- Sirvió como marco para la propuesta de Perú ante UNCED-1992.
- Marco para el PAF-Perú y para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Principales herramientas utilizadas

- Estímulo a departamentos gubernamentales de Planificación, Recursos Naturales.
- Intercambio de borradores entre participantes.
- Apoyo interuacional de UICN, WWF, UNDP.
- Talleres.

Limitaciones del proceso

- Frecuentes cambios de gobierno, la disolución de INP y ONERN.
- Debilitamiento de los gobiernos regionales.
- Debilidad del cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales.
- Situación de agitación social.
- Situación de deuda externa y de ajuste estructural.
- Carencia de fondos y de secretariado permanente para la Estrategia.

Perspectivas (con fecha: julio 1993)

- Con los compromisos de Perú ante UNCED-1992, hay perspectivas de reactivación de la Estrategia. La Comisión encargada será reforzada y el documento sometido a aprobación. El público es ahora más sensible a cuestiones ambientales.

Contactos: Gustavo Suárez de Freitas, FPCN.

Actrónimos

- FPCN: Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza.
- PAF-Perú: Plan de Acción Forestal para el Perú.
- UNCED: Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente (Río, 1992).
- INP: Instituto Nacional de Planificación.
- ONERN: Oficina Nacional para la Evaluación de los Recursos Naturales.



ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO



País: Ecuador.

Enfoque: Desarrollo sostenible.

Cobertura: Regional (Amazonia).

Ecosistema: Bosque húmedo Tropical.

Superficie: 140.000 km².

Habitantes: 450.000 (1995).

Participantes

- *Iniciativa* Origen: UICN, después de consulta amplia. Organización: UICN-Fundación NATURA.
- *Formulación* Representantes de los Gobiernos Provinciales, Municipios, Empresas, ONGs, Organizaciones Sociales e Indígenas.
- *Implementación*. Igual que en la formulación.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial*: Julio 1992-mayo 1993.
- *Fase formulación*: Mayo 1993 a mayo de 1995.
- *Aprobación*: (En proceso.)
- *Aplicación*: Esperada en 1996.

Antecedentes: La Amazonia Ecuatoriana ha sido muy intervenida desde 1970 por la explotación petrolera, ligada a extracción de madera y expansión ganadera. Los colonos enfrentan conflictos con los grupos indígenas y no han desarrollado procesos productivos sostenibles. Hay una crisis de producción ganadera. El gobierno nacional carece de políticas específicas para la región y los organismos locales son políticamente débiles. Una situación de enclave.

Estado actual: Análisis de la situación terminado. En período de formulación de la estrategia.

Fuentes de financiamiento: Internacional, 100 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Se inscribe en el proceso de formulación del Plan Maestro para la Amazonia bajo responsabilidad del ECORAE, un organismo regional que alienta los procesos de planificación sectorial y municipal en la Amazonia.

Principales objetivos

- Generar espacios de participación de los distintos sectores en la formulación de políticas de desarrollo regional.
- Fortalecer una visión propia de los actores sobre el futuro de la Amazonia
- Formular la estrategia de desarrollo sostenible y aplicarla conjuntamente
- Cambiar el estilo de desarrollo a través de acciones coordinadas
- Generar y democratizar la información sobre la región

SOSTENIBLE DE LA AMAZONIA, ECUADOR

Principales aspectos que debería resolver

- Ausencia de políticas específicas para la región.
- Debilidad de las organizaciones locales para decidir su propio desarrollo.
- Integrar a los diferentes sectores, incluidos los grupos indígenas, en un objetivo común.
- Detener la destrucción del bosque tropical húmedo.

Resultados, alcances, impactos (a mayo de 1995)

- Aunque está en proceso de formulación, ya se han creado espacios para el debate sobre el desarrollo y para la negociación.
- Cinco provincias han realizado foros de discusión y en tres se han preparado propuestas concretas para ser elevadas al gobierno central.
- Hay una base de acuerdo para un ordenamiento territorial y se han iniciado proyectos productivos piloto en dos provincias y programas de educación ambiental en otras tres.

Principales herramientas utilizadas

- La participación amplia de todos los sectores en los foros. La democratización de la información.
- El apoyo al fortalecimiento de la capacidad local ya existente.
- Los foros sectoriales analizaron la situación.
- Los foros provinciales acuerdan una agenda común que es elevada al gobierno central.
- Se aprovecha la existencia de ECORAE para oficializar la estrategia.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

• Oportunidades

- Las externalidades típicas de una situación de frontera agrícola y una economía de enclave, agudizadas por el centralismo en las decisiones, la debilidad política y organizativa local y el enfrentamiento histórico con los grupos indígenas. Actualmente, el conflicto bélico fronterizo con Perú.

• Limitaciones

- La riqueza natural del área, la baja densidad de población y el deseo manifiesto de las organizaciones locales por ganar espacio en la autonomía administrativa de la Amazonía y en la planificación del desarrollo regional.

Publicaciones:

- Manual para el tratamiento de desechos sólidos en pequeñas ciudades.
- Memorias del Seminario Regional para el Desarrollo de la Amazonía.
- Boletines «Futuro de la Amazonía».

Contactos: Jorge Albán, Fundación NATURA, Quito; Augusto Angel Maya, UICN-SUR, Quito; Sergio Gaete, Proyecto Amazonía

Acrónimos

- ECORAE. Instituto de Ecodesarrollo de la Amazonía (gubernamental).



PROGRAMA INTEGRADO DE CONSERVACION PARA DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA EN

País: Perú.

Enfoque: Conservación.

Cobertura: Areas montañosas del Departamento San Martín.

Ecosistema: Bosque montano tropical.

Superficie: 53 000 km².

Habitantes: 545.154.

Participantes

- *Iniciativa.* Origen: APECO (ONG).
Organización: Gobierno local + 2 ONGs.
- *Formulación.* Gobierno local.
APECO (ONG nacional).
CEIMAA (ONG local)
- *Implementación.* Gobierno local.
APECO (ONG nacional).
CEIMAA (ONG local).

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* Diciembre 1991-marzo 1992.
- *Fase formulación.* Abril-diciembre 1992
- *Aprobación.* Gobierno local: enero 1993.
- *Aplicación.* Iniciada en abril 1993.

Antecedentes: APECO estudia el área desde 1982. Desde 1991, APECO inició, integrando a dos departamentos del gobierno regional y a CEIMAA, la formulación de una estrategia de conservación y educación ambiental.

Estado actual: Estrategia en proceso de formulación

Fuentes de financiamiento: Local, 10 por 100; Internacional, 90 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: No hay establecido un plan de desarrollo regional al cual integrar esta estrategia, aunque existe un convenio Gobierno Regional-ONGs para preparar un plan de ordenamiento territorial



CONTROL DE LA DEFORESTACION Y PROTECCION EL NOROESTE DE PERU (SAN MARTIN)

Principales objetivos

- Protección del bosque de niebla de montaña.
- Detener el proceso de deforestación.
- Formular y establecer un plan de ordenamiento territorial.
- Establecer un Programa Regional de Educación Ambiental y de divulgación.

Principales aspectos que debería resolver

- Alternativas productivas a la deforestación y al narcocultivo.
- Regionalización de estructuras institucionales y de programas de trabajo.
- Frenar la colonización y elevar la calidad de vida de la población local.

Resultados, alcances, impactos (septiembre 1993)

- Motivación entre Gobierno Regional y ONGs para emprender acciones conjuntas.
- Existe un convenio Gobierno Regional-ONGs para preparar un plan de ordenamiento territorial.
- Mejor información sobre la zona en aspectos biológicos y socioambientales.

Principales herramientas utilizadas

- Estudios previos del área por ONG promotora.
- Análisis de la situación institucional en la región.
- Convenio para formulación conjunta de la estrategia.

Limitaciones del proceso

- Limitados por la falta de continuidad política nacional y regional.
- Escasez de fondos.
- Poca presencia institucional y debilidad de los servicios del estado.
- Narcocultivos en el área.

Publicaciones:

- Diagnóstico de Bosques Montanos en Amazonas y San Martín.
- Programa Integrado de Conservación para el Noroeste del Perú.

Contactos: Manuella Leo y Víctor Merino, APECO, Augusto Laínez, Gobierno Regional.

Acrónimos

- APECO: Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, Lima, Perú.
- CEIMAA: Centro de Estudios e Investigación sobre el Medio Ambiente en la Amazonia.



ESTRATEGIA DE CONSERVACION PARA LOS DE SANTA MARTA



País: Colombia.

Enfoque: Conservación, con elementos de desarrollo sostenible.

Cobertura: Local, Sierra Nevada

Ecosistema: Tropical húmedo y seco de 0 a 5,775 msnm.

Superficie: 17.000 km².

Habitantes: 190.000.

Participantes

- *Iniciativa:* Origen: FPSNSM
- *Formulación:* Gobierno + ONG + Comunidad + grupos económicos.
- *Aplicación:* Gobierno + ONG + Comunidad + grupos económicos.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial:* Octubre 1991-octubre 1992
- *Fase formulación:* 1993-94-95.
- *Aprobación:* Prevista 1996-97
- *Aplicación:* Proyectos desde 1987.

Antecedentes: Extraordinaria biodiversidad y nivel de endemismo; 35 cuencas proveen agua para un millón y medio de personas; culturas indígenas tradicionales; colonización espontánea, narcocultivos, guerrillas; ausencia de instituciones y servicios del estado. Fuerte deforestación, resta el 15 por 100 del bosque original. Desde 1987 la FPSNSM trabaja con varias comunidades en proyectos productivos; desde 1992 se plantea formular una estrategia participativa. Avance laborioso por las diferencias de intereses de los distintos grupos.

Estado actual: Consultándose el primer borrador. Versión final a presentar para aprobación estatal dentro del período legislativo 1995-98.

Relación con los planes de desarrollo: No existen planes oficiales específicos para el área, que adicionalmente está dividida administrativamente en tres departamentos y once municipios sin mecanismos de intercoordinación. Por Ley de 1994 se estableció una corporación para el desarrollo de la Sierra (CORPOSIERRA) que podría acoger antes de 1998 a la estrategia como su directriz política de trabajo.

Principales objetivos

- Iniciar proceso participativo para formular la propia estrategia.
- Conservación de biodiversidad y capacidad regulatoria de los ecosistemas.
- Promover una sola unidad administrativa para la Sierra Nevada.
- Ordenar uso del territorio y resolver conflictos entre las partes
- Crear espacios de concertación entre comunidades, gremios y gobierno
- Fortalecer la capacidad de los habitantes para la gestión de la Sierra.

BOSQUES TROPICALES DE LA SIERRA NEVADA COLOMBIA

Principales aspectos que debería resolver

- Frenar la deforestación y el agotamiento de los recursos.
- Evitar que los conflictos entre partes tengan consecuencias ambientales.
- Conseguir la coordinación de las partes en torno a objetivos comunes.
- Falta de conocimiento local sobre la Sierra Nevada y falta de identidad y de capacidad de negociación de las comunidades frente a las dificultades.

Resultados, alcances, impactos (a mayo de 1995)

- Numerosos talleres de capacitación y actividades de difusión masiva.
- Algunos proyectos en marcha con seis comunidades de la Sierra
- Ciclo de consultas con líderes locales completado, asociación de líderes
- Asociación de once municipios locales con objetivos ambientales.
- Invitación de gobierno central a elaborar el plan de desarrollo 1995-98.

Principales herramientas utilizadas

- Intensa estrategia de comunicación: documentos, vídeos, música, teatro y radio.
- Como punto de arranque de la estrategia se identificó la protección de las cuencas y regímenes hídricos como objetivo de interés común.
- Talleres con municipios e instituciones, reuniones en gobierno central.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

Oportunidades

- Nueva carta Constitucional y nuevo régimen legal (1991) son favorables.
- Apoyo internacional técnico (UICN y GIZ) y financiero (GIZ).

Limitaciones

- Complejidad geográfica y administrativa de la Sierra Nevada.
- Gremios económicos con objetivos de muy corto plazo.
- Tensiones de orden público en toda la región, escasa presencia estatal.

Publicaciones:

- La Sierra Nevada de Santa Marta.
- Periódico bimensual «NotiSierra».
- Cuatro vídeos, cinco folletos de capacitación

Contactos: Juan Mayr, Guillermo Rodríguez, Natalia Ortiz, Hernando Sánchez, FPSNSM, Santa Marta y Bogotá.

Acrónimos

- FPSNSM. Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta.
- CORPOSIERRA: Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible de SNSM.



ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN

País: Perú.

Enfoque: Desarrollo sostenible.

Cobertura: Regional.

Ecosistema: Bosque Amazónico

Superficie: 1.478.000 ha.

Habitantes: 7.000.

Participantes

- *Iniciativa* Origen: Centro EORI (ONG).
Organización. ONGs + Gobierno
- *Formulación* Dirección Nacional Areas
Protegidas.
ONGs locales e internacional.
Gobierno local.
Productores locales.
- *Aplicación* Productores locales
ONGs + Instituciones locales.
Gobierno local.
Dirección Areas Protegidas

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial.* Mayo 1990-93.
- *Fase formulación* 1991-1994(?)
- *Aprobación*
- *Aplicación.* Inicio en 1992.

Antecedentes: Establecimiento inicial de Parque Nacional Manu. La creación de una Zona Reservada en la zona circundante al Manu generó una reacción negativa de las poblaciones locales. Centro EORI inició en 1985 proyectos de campo. Posteriormente se integró un consorcio de ONGs, productores locales y las organizaciones de indígenas y agricultores para el desarrollo de la Zona Reservada

Estado actual (1993): Después de notables avances en proyectos de campo participativos, se inicia una fase de formulación de la estrategia

Fuentes de financiamiento: Local, 50 por 100; Internacional, 50 por 100

Relación con los planes de desarrollo: Ninguna relación formal a la fecha, salvo por la participación de la Dirección General de Areas Naturales Protegidas

Principales objetivos

- Ordenamiento territorial con criterios ecológicos y socio-culturales.
- Establecer políticas y lineamientos de acción sectoriales.
- Desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales.
- Fortalecer la capacidad local para la conservación y el desarrollo.



LA ZONA RESERVADA TAMBOPATA-CANDAMO, PERU

Principales aspectos que debería resolver

- Crear y proteger el Parque Nacional Bajahua.
- Resolver aspectos de tenencia de la tierra y adecuar su capacidad de uso.
- Evitar la colonización espontánea y el desarrollo «extractivista».
- Fortalecer la capacidad local para la producción sostenible y su inserción en el mercado e incrementar la calidad de vida en la zona.

Resultados, alcances, impactos (a julio 1993)

- Censo de población participativo y oficializado
- Participación de la base (colonos e indígenas) en las propuestas de ordenamiento territorial y de desarrollo productivo.
- Creación de una asociación de grupos de base para el desarrollo sostenible (USDMA) (colonos, productores, indígenas, ONGs).
- Modificación de una regulación que prohibía la recolección de castaña.
- Aspectos de tenencia de la tierra encaminados a primeras resoluciones.
- Proyectos piloto en marcha (agricultura, fauna, pesca, turismo).
- Conversaciones Bolivia-Perú para conservación bi-nacional.

Principales herramientas utilizadas

- Talleres plenarios con ONGs, autoridades y grupos de base.
- Consorcio de ONGs-Pequeños productores-Indígenas
- Proyectos piloto en aspectos productivos.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- Como oportunidad, el fracaso de la política bancaria oficial para el desarrollo que ha beneficiado la propuesta de modelos alternativos.
- Como limitaciones: la falta de participación del sector empresarial y «extractivo»; la agitación política que limita la planificación y la integración nacional el exceso de demanda de apoyo financiero que están generando los proyectos piloto exitosos y la posible atracción de colonos.

Publicaciones:

No hay.

Contactos: Thomas Moore, Centro Eori, Puerto Maldonado, Madre de Dios; Avecita Chicchón, CI, Lima.

Acrónimos

- ZRTC: Zona Reservada Tambopata-Candamo.
- Eori: Centro Eori de Investigación y Promoción Regional.
- CI: Conservation International, Lima, Perú.
- USDMA: Unión para el Desarrollo Sostenible de Madre de Dios



PLAN DE GESTION DE LA RESERVA



País: Bolivia.

Enfoque: Conservación.

Cobertura: Local para extenderse a departamental.

Ecosistema: Bosque y humedal Amazónico.

Superficie: 165.000 ha + 1.000.000 ha.

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa* Origen: Científico.
Organización: Gobierno + ONG.
- *Formulación* Científicos y ONG
- *Aplicación* ONG y Gobierno.

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial* 1982-1986
- *Fase formulación* 1987-1991.
- *Aprobación* Gobierno. 1991.
- *Aplicación* Inició en 1988.

Antecedentes: Iniciativa científica en 1982, decreto de Estación Biológica con 165.000 ha. Investigación científica hasta 1987. 1987-1990 se elabora un plan de gestión, aprobado en 1991. El Plan, y el conflicto con las compañías madereras y las poblaciones Chimanes locales, muestran la necesidad de incorporar a dichas poblaciones y otros sectores, como el FORO, en una estrategia de conservación más amplia (iniciada a finales de 1993).

Estado actual: Reserva de la Biósfera con plan de gestión oficializado en 1991; inicio de proceso para una estrategia de conservación

Fuentes de financiamiento: Internacional, 100 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Plan de Gestión es oficial y sirvió de base para el Sistema Nacional de Areas Protegidas. EBB es un punto de referencia del Departamento de El Beni para la subzonificación de 1.000.000 ha como zona de amortiguamiento.

Principales objetivos

- Conservación más de un millón de hectáreas.
- Desarrollo de alternativas productivas y modelos de organización para fomentar el desarrollo sostenible en las zonas de amortiguamiento.
- Detener los procesos de deterioro ecológico y desarrollo no sostenible.

DE LA BIOSFERA EL BENI, BOLIVIA

Principales aspectos que debería resolver

- Detener la deforestación y la colonización espontánea.
- Zonificación del departamento de El Beni y resolución de aspectos de tenencia y uso de la tierra
- Integrar intereses encontrados entre indígenas-población local y empresas extractivistas y formular una estrategia para el desarrollo sostenible.

Resultados, alcances, impactos

- Establecimiento de una Reserva de la Biósfera y plan de zonificación de un millón de hectáreas en el Departamnto de El Beni.
- Oficialización en 1991 del Plan de Gestión de la Reserva de la Biósfera.
- Punto de referencia para el sistema nacional de áreas protegidas y para la zonificación del Departamento.
- Primeras experiencias de coordinación intersectorial en una zona de reciente colonización.
- Firma de convenios entre Gobierno, ONGs y comunidades.

Principales herramientas utilizadas

- Información científica sobre área previamente no estudiada.
- Apoyos nacionales a través de la Academia de Ciencias de Bolivia.
- Relación con grupos conservacionistas internacionales.
- Equipo técnico comprometido

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- Como oportunidades, el interés internacional por la zona; la existencia de un FORO intersectorial e intergrupar para la conservación y el desarrollo sostenible de El Beni; existencia de una Ley de Medio Ambiente (1992).
- Como limitantes, la marginalidad social y debilidad de servicios del estado en la zona; la acción de compañías extractivistas; la limitada participación, hasta la fecha, de poblaciones locales y grupos de interés en la planificación; el limitado desarrollo de alternativas de producción sostenible y de capacidad organizativa local; la coordinación institucional insuficiente y la carencia de un Comité Regional para la estrategia.

Publicaciones:

- Plan de Manejo de la Estación Biológica de El Beni, y numerosas publicaciones científicas.

Contactos: Carmen Miranda, EBB

Acrónimos

- EBB: Estación Biológica de El Beni.
- FORO: Foro Beniano de la Sociedad Civil sobre Ambiente y Desarrollo.



RESERVA DE LA BIOSFERA DE LA MATA ATLANTICA

País: Brasil.

Enfoque: Conservación con elementos de desarrollo sostenible.

Cobertura: Estatal.

Ecosistema: Trópico seco (1.000 mm)

Superficie: 1.600.000 ha.

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa* Origen: Gubernamental.
Organización: Gubernamental.
- *Formulación*. 2 organizaciones gubernamentales
11 ONGs.
Consulta pública
- *Implementación*. Conselho Nacional da Reserva de la Biósfera:
14 por 100 Gobierno Federal; 36 por 100 Gobierno Estatal; 50 por 100 ONGs y Comunidades

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial*. Marzo 1988-julio 1989.
- *Fase formulación*. Julio 1989-1991.
- *Aprobación*. Gobierno: abril 1991. Participantes: 1990.
- *Aplicación*. Desde octubre 1991.

Antecedentes: Uno de los ecosistemas más amenazados del mundo, la Constitución Brasileña considera en 1988 el bosque tropical seco de Mata Atlántica como Herencia Nacional, creándose un consorcio de 14 Estados para conservarla. Espírito Santo posee fragmentos que cubren hasta el 36 por 100 del Estado, creándose a nivel estatal una Reserva de la Biósfera que incluye zonas núcleo y hasta 16.000 km² de zonas de amortiguamiento, homologada por UNESCO en noviembre de 1992.

Estado actual: Oficializada y en aplicación.

Fuentes de financiamiento: Local, 25 por 100; Nacional, 75 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Oficializada por el Gobierno Estatal, Plan de Ordenamiento Territorial del Estado Espírito Santo en elaboración; la Reserva de la Biósfera tiene su propio plan de acción

Principales objetivos

- Conservar los fragmentos de Mata Atlántica del Estado.
- Contribuir a la creación de un corredor biológico Atlántico de 4.000 km
- Promover el uso sostenible de los recursos naturales en las zonas de amortiguamiento.
- Fortalecer y facilitar la educación ambiental en el Estado.



ESTADO DO ESPIRITU SANTO, BRASIL

Principales aspectos que debería resolver

- Conservar los fragmentos de Mata Atlántica y procurar su integración ecológica a través de corredores.
- Detener la deforestación.
- Ordenamiento territorial del Estado.
- Desarrollar tecnologías para la producción agroecológica y agroforestal sostenible
- Coordinar a todos los actores.

Resultados, alcances, impactos

- Establecimiento de una Reserva de la Biósfera de 16.000 km².
- Establecimiento de sistemas de información geográfica.
- Promovió la realización de un plan estatal de conservación.
- Promueve una política forestal y agroforestal sostenible para el Estado.
- Numerosas actividades de educación ambiental.
- Cinco parcelas demostrativas agroforestales y de recuperación del bosque.

Principales herramientas utilizadas

- Análisis interinstitucional.
- Diagnósticos y propuestas de acción participativos entre instituciones estatales, ONGs y comunidades.
- Financiamiento totalmente local y nacional.

Oportunidades del proceso

- Constitución Brasileña considera la Mata Atlántica una Herencia Nacional
- Secretaría Estatal de Medio Ambiente se creó en paralelo a la Reserva y ambos se integraron.
- ONGs cubren parte de las carencias de técnicos del Estado.
- Asociación de Tecnologías Apropriadas (APTA), una red Estatal e interestatal de organizaciones de productores con base en técnicas agroecológicas, constituye una sólida oportunidad para integrar conjuntamente un sistema estatal de conservación y desarrollo sostenible.

Limitaciones del proceso (julio 1993)

- Plan de conservación percibido por etapas, no se ha formulado todavía una estrategia integradora entre todos los esfuerzos aislados en el Estado.
- Escasez de fondos.
- Falta de integración entre sectores gubernamentales, particularmente Agricultura y Medio Ambiente.
- Faltan componentes de monitoreo y de comunicación.

Publicaciones:

- Plan de Manejo de la Reserva.
- Diversas publicaciones técnicas

Contactos: Sebastião Sallés de Sá, SEAMA. Secretaría de Estado para Asuntos do Meio Ambiente, Vitória, Esp. Santo.



REDE DE INTERCAMBIO E AYUDA MUTUA EN

País: Brasil

Enfoque: Red Agroecológica.

Cobertura: Estado de Espírito Santo y otros 5 Estados.

Ecosistema: Trópico seco (1.000 mm)

Superficie:

Habitantes:

Participantes

- *Iniciativa.* Origen: APTA.
Organización: APTA.
- *Formulación.* APTA.
- *Aplicación.* APTA

Cronología (fechas de inicio y finalización)

- *Fase inicial:* Octubre 1984-diciembre 1985.
- *Fase formulación:* Diciembre 1985-diciembre 1986.
- *Aprobación:* 1986.
- *Aplicación:* Desde 1985.

Antecedentes: Zona con fuertes problemas estructurales y de desarrollo agrario, derivados en parte de las políticas de la «revolución verde» en décadas pasadas; fomento del eucalipto para celulosa. Asociación de productores agroecológicos iniciada en base a proyectos de campo e intercambios técnicos.

Estado actual: Aplicación de los planes de APTA por medio de proyectos piloto y apoyo técnico

Fuentes de financiamiento: Nacional, 20 por 100; Internacional, 80 por 100.

Relación con los planes de desarrollo: Hay interfases con algunos planes de desarrollo estatales, pero no hay ninguna integración formal. Complementación con el sistema de reservas de la biósfera de la Mata Atlántica.

Principales objetivos

- Identificar, sistematizar y difundir sistemas de producción, procesamiento y comercialización, desarrollados por los propios agricultores.
- Organizar una red estatal de intercambio y ayuda mutua en agroecología.
- Fomentar la producción agrícola sobre bases de sostenibilidad ecológica, por medio de asesoría y asistencia técnica a los agricultores.



AGROECOLOGIA ESTADO DO ESPIRITU SANTO (APTA), BRASIL

Principales aspectos que debería resolver

- Mayor competitividad comercial de la agroecología.
- Integración con otros sectores productivos y de conservación en el Estado.
- Modificar tendencias hacia el monocultivo forestal en el Estado.

Resultados, alcances, impactos

- Documento realizado por la APTA, consultado con otros sectores.
- Mejora de los reglamentos estatales por presión indirecta
- Creciente coordinación con sectores forestales gubernamentales y empresariales y con programas de conservación en el Estado.
- Programas de investigación y aplicación de semillas apropiadas y de tecnologías de producción sobre bases agroecológicas.
- Capacitación de técnicos de ONGs y de estudiantes.

Principales herramientas utilizadas

- Clara delimitación de responsabilidades de todos los participantes.
- Establecimiento de Grupos de Trabajo Ad-Hoc por sectores.
- Trabajo con grupos de base, asociaciones de productores, y ONGs, no con productores aislados.
- Investigación aplicada y rápida aplicación de resultados
- Seminarios para discusión y divulgación de resultados.

Oportunidades y/o limitaciones del proceso

- No se han revisado los planes de ordenamiento territorial del Estado.
- Competencia desigual con las grandes empresas y monocultivos, dificultades en la comercialización de ciertos productos
- Limitada intersectorialidad en los objetivos de la Asociación.
- Podría beneficiarse (aspectos de apoyo técnico y financiero externo e interno) con una mayor integración a las zonas de amortiguamiento de las reservas de la biósfera de la Mata Atlántica

Contactos: Edoardo Soares, APTA.

Acrónimos

- APTA: Associação de Programas em Tecnologías Alternativas; Cidade Victoria, Estado do Espírito Santo, Brasil.
