

La implementación del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Cuba¹.

The implementation of the Strategic Plan of the National System of Protected Areas of Cuba

Enrique H. Hernández Hernández

Centro Nacional de Áreas Protegidas, Ciudad La Habana. Cuba. enrique@snap.cu

Resumen

El objetivo del trabajo está dirigido a mostrar la experiencia cubana en la implementación del sistema nacional de áreas protegidas, y su primer plan estratégico 2003- 2008. Resultan particularidades del sistema las características de administración y realización de actividades de forma descentralizada. Ha sido necesaria la elaboración de una estrategia de trabajo de forma participativa, que incluye un proceso de fortalecimiento institucional materializado a través de un conjunto de acciones que abarcan aspectos legales, metodológicos, financieros, y de creación de capacidades infraestructurales y técnicas.

Pasos clave de este proceso de implementación han sido:

- la creación de un sistema de planeamiento y el desarrollo de los instrumentos técnicos para su materialización, incluida la capacitación del personal;
- el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de políticas, estrategias y acciones, de las instituciones más directamente implicadas en la conservación y la protección de la diversidad biológica, tanto a nivel de la nación como en la base;
- la puesta en marcha de un sistema de control de la gestión que se realiza a nivel del sistema y en las áreas protegidas.

Abstract

The aim of this work is intended to show the Cuban experience in the implementation of the national system of protected areas, and its first strategic plan 2003-2008. They are features of the system management features and activities in a decentralized manner. It has been necessary to develop a working strategy in a participatory manner, including an institutional strengthening process materialized through a set of actions that include legal, methodological, financial, and capacity building and technical infrastructure.

Key steps in this process of implementation have been:

- creating a system of planning and development of technical instruments for their realization, including staff training;
- strengthening mechanisms for coordination of policies, strategies and actions, the institutions most directly involved in conservation and protection of biodiversity, both the nation and the base;
- the implementation of a system of management control is performed at the system level and protected areas.

Palabras Clave: AREAS PROTEGIDAS; GESTION AMBIENTAL; PLANEAMIENTO ESTRATEGICO; GESTIÓN AMBIENTAL

¹ Ponencia presentada en el V Congreso de Áreas Protegidas de la VI Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 2 al 6 de Julio de 2007. Palacio de Convenciones de la Habana, Cuba.

INTRODUCCION

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de la República de Cuba, se ha propuesto a partir de estudios sobre los valores de la biodiversidad del país, estableciendo las áreas de mayor relevancia ecológica, social-histórico-cultural de la nación, para garantizar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad cubana, considerándolo como un objetivo priorizado dentro del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y un compromiso del Estado Cubano como parte contratante de la Convención sobre Diversidad Biológica.

El primer Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Cuba cuenta con una propuesta de 263 áreas clasificadas en las 8 categorías de manejo establecidas por el Decreto Ley 201/99 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de las cuales 80 son de significación nacional, las más representativas dentro del sistema y por tanto poseen los ecosistemas más completos y mejor conservados, así como los mayores valores naturales del país, y el resto (183) de significación local. Este sistema cubre el 22 % del territorio nacional en todas sus variantes y categorías, incluyendo las 5 Regiones Especiales de Desarrollo Sostenible (REDS) existentes y dos propuestas que cubren los 4 macizos montañosos (Guaniguanico, Guamuhaya, Nipe-Sagua- Baracoa y Sierra Maestra), el mayor humedal del Caribe insular (Ciénaga de Zapata) y los dos sistemas de cayerías más grandes del País (Archipiélagos, Sabana-Camagüey y los Canarreos). Como parte del SNÁP, las áreas marino costeras cubanas constituyen un subsistema relevante dada las características de insularidad de nuestro país, con un total de 108 áreas protegidas (AP).

El Análisis de Vacíos (GAPS análisis), publicado en el “Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Plan 2003 – 2008” arroja que de la flora espermatofita analizada, 89 %, 85.3 % y 77 % de las autóctonas, las endémicas y las amenazadas respectivamente se encuentran en el sistema propuesto. Con relación a la fauna la cobertura que alcanzaría el SNAP sería de 92.4 % especies autóctonas, 96 % endémicas y las amenazadas de vertebrados con excepción de los peces. Este análisis no incluye los invertebrados.

Para su gestión las áreas protegidas del SNAP cubano se agrupan en 8 categorías de manejo en correspondencia con las 6 categorías propuestas por UICN.

SNAP	Categoría UICN	
Reserva Natural (RN)	I	Reserva Natural Estricta
Parque Nacional (PN)	II	Parque Nacional
Reserva Ecológica (RE)	II	Parque Nacional
Elemento Natural Destacado (END)	III	Monumento Natural
Reserva florística manejada (RFM)	IV	Área de Manejo de Hábitat / Especies
Refugio de Fauna (RF)	IV	Área de Manejo de Hábitat / Especies
Paisaje Natural Protegido (PNP)	V	Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos
Área protegida de recursos manejados (APRM)	VI	Áreas Protegidas de Recursos Manejados

Hasta mayo de 2007 han sido legalmente aprobadas por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM) 35 Áreas Protegidas; entre las que se encuentran 5 Parques Nacionales que representan grandes áreas naturales relativamente bien conservadas. Por otra parte un importante grupo de 23 áreas se encuentran en proceso de aprobación, entre ellas otros 6 Parques Nacionales. En este grupo de 58 áreas, a las que hacemos referencia, se encuentran también áreas pequeñas, con frágiles ecosistemas en las cuales habitan especies endémicas amenazadas de la flora o la fauna. Independiente del grado de aprobación 90 áreas cuentan con alguna estructura administrativa o de coordinación definida y tienen cierta infraestructura y personal en el campo para realizar el trabajo de protección y manejo de los recursos.

Resultan particularidades del sistema las características de administración y realización de actividades de forma descentralizada. Para la implementación del Plan Estratégico del SNAP, ha sido necesaria la elaboración de una estrategia de trabajo de forma participativa, que incluye un proceso de fortalecimiento materializado a través de un conjunto de acciones que abarcan aspectos legales, metodológicos, financieros, y de creación de capacidades infraestructurales y técnicas. Pasos clave en el proceso de implementación del Plan Estratégico han sido:

- la creación de un sistema de planeamiento y el desarrollo de los instrumentos técnicos para su materialización, incluida la capacitación del personal;
- el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de políticas, estrategias y acciones, de las instituciones más directamente implicadas en la conservación de la diversidad biológica, tanto a nivel de la nación como en la base;
- la puesta en marcha de un sistema de control de la gestión que se realiza a nivel de sistema y en las áreas protegidas.

Los principales resultados del Sistema de Planeamiento lo constituyen:

- El desarrollo del primer Plan Estratégico del Sistema, 2003 – 2008, estrategia general que establece el diseño del sistema y las acciones generales a realizar a mediano plazo, y sirve, de marco de referencia para el desarrollo de los planes de las áreas protegidas. Es el documento rector del SNAP, organizado en objetivos y programas;
- Establecimiento de los planes de manejo y operativos en las áreas protegidas aprobadas por el CECM y en aquellas que sin contar con este nivel de aprobación cuentan con administración efectiva por mas de un año. Hasta el momento hay confeccionados mas de 55 planes de manejo que se iniciaron con las 35 áreas protegidas aprobadas por el CECM. El hecho de contar con áreas con administración y planes de manejo y operativos elaborados, es una clara indicación de que el sistema está establecido y en desarrollo, y que la etapa más difícil, la de organización y arranque, ha sido superada. En estos momentos la tarea más importante es trabajar con vistas a su perfeccionamiento.
- Como parte del proceso de planificación, partiendo de la experiencia internacional, se ha venido desarrollando e implementando la Metodología para la Evaluación de la Efectividad (EEM) del Manejo. Este instrumento permite medir la efectividad de las acciones que se vienen desarrollando en las áreas protegidas a través de los planes,

proyectos y programas. La intención es que constituya una herramienta para que las administraciones de las áreas y los actores del territorio realicen anualmente una auto evaluación de la situación, de manera de poder evaluar por una parte la efectividad de las acciones emprendidas en el último año y por la otra identificar los principales problemas que deben ser abordados en el nuevo Plan Operativo o en los nuevos proyectos y estrategias. De esta forma la Efectividad del Manejo se convierte en una pieza clave en el proceso de planificación adaptativa. La Metodología para la Evaluación de la Efectividad consta de 60 indicadores agrupados en cuatro Ámbitos: Institucional, Ambiental, Social, y Económico financiero. Comenzó su aplicación en 6 AP en el año 2004 y se ha venido escalando su aplicación hasta llegar a 61 durante el 2007.

- El desarrollo de proyectos nacionales e internacional para la búsqueda de financiamiento para el fortalecimiento de las AP. Aproximadamente se han venido movilizándolo anualmente algo más de 20 millones de pesos y un millón de dólares. Siendo el contribuyente principal en el caso de la moneda nacional el Fondo Nacional para el Desarrollo Forestal (FONADEF) y el aporte en divisas ha estado centrado en el proyecto GEF-PNUD Fortalecimiento del SNAP y en diferentes proyectos realizados con WWF- Canadá.
- El establecimiento y perfeccionamiento de un conjunto de instrumentos metodológicos para la planificación y gestión: elaboración de los planes de manejo, planes operativos, efectividad de manejo, protocolos de monitoreo de especies, valoración de impactos por huracanes, definición de cargas y zonificación en áreas marinas, manual de identidad del SNAP, manual de señalización en AP, etc.
- Diseño de un Sistema de Información Geográfica para la Gestión en Áreas Protegidas (SIGAP) con acceso a través de Internet para la actualización y consulta de bases de datos e imágenes.

Se han creado mecanismos de coordinación a diferentes niveles dadas las características del SNAP en el cual las áreas son administradas en la base por diferentes instituciones y se realizan acciones a todos los niveles del país por diferentes implicados.

- Las Junta Coordinadora nacional del SNAP y las juntas coordinadoras provinciales, han consolidado su accionar de coordinación, conciliación y trabajo conjunto para un funcionamiento efectivo, como ente de dirección colegiada y en la obtención de sinergias al colocarse los recursos sectoriales en función de un objetivo común.
- Además de las 15 juntas coordinadoras provinciales, funcionan las Juntas coordinadoras en diferentes grados de consolidación en 5 Reservas de la Biosfera (RB) (Guanahacabibes; Sierra del Rosario; Ciénaga de Zapata; Buena Vista y Cuchillas del Toa) y en los 4 sitios Ramsar que necesitan de mecanismos de coordinación para su gestión (Sur de la Isla de la Juventud; Norte de Ciego de Ávila; Buena Vista y Ciénaga de Zapata).
- En los territorios están establecidas las coordinaciones para la revisión y entrega de los avales a los planes de manejo y los planes operativos por las instituciones clave en el territorio, Servicio Estatal Forestal (SEF), Cuerpo de Guardabosques (CGB), Instituto de Planificación Física, y otras instituciones que puedan estar implicadas en dependencia de las características de las AP. Igualmente se han establecido las

secuencias lógicas que deben cumplirse entre los resultados de la EEM, el cumplimiento y elaboración de los Planes Operativos, y los avales.

- Se ha dotado de transporte a las principales juntas coordinadoras provinciales para lograr una mayor efectividad y eficacia en sus funciones de control. Igualmente han sido fortalecido a nivel del país el Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), las direcciones nacionales del SEF, CGB y la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna (ENPFF) con igual propósito.
- Se ha puesto en funcionamiento un sistema de comunicaciones a lo largo de todo el país el cual permite enlazar las principales AP del sistema con los principales centros provinciales de CGB y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), y con el CNAP, SEF y CGB en la nación.
- Funciona un Consejo Técnico Asesor del SNAP, compuesto por un grupo de instituciones de investigación, gestión, planeamiento y académicas, el cual valida la calidad científico y técnica de los instrumentos metodológicos elaborados por el SNAP para el apoyo de la gestión en las AP.

Funciona un sistema de control de la gestión en las (AP), en el que participan activamente el SEF, el CGB, las Unidades de Medio Ambiente (UMA) del CITMA, los establecimientos provinciales de la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna (ENPFF) y las instancias territoriales del SEF, CGB y las representaciones provinciales de la Oficina Nacional de Inspección Pesquera (ONIP).

Igualmente la gestión del SNAP es objeto de atención por el Sistema de control del Área Ambiental del CITMA, que incluye además del CNAP a la Dirección de Medio Ambiente (DMA), al Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental (CIGEA), la Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear (ORASEN), al Centro de Inspección y Control Ambiental (CICA) y a la Agencia de Medio Ambiente (AMA).

El sistema de control de la gestión permite una evaluación permanente de los distintos procesos de implementación:

- Anualmente se revisa por la Junta Coordinadora nacional la gestión que se desarrolla en cada uno de los territorios.
- Igualmente se realiza una revisión integral de los territorios por el Área Ambiental del CITMA.
- Las Juntas coordinadoras provinciales igualmente cumplen sus cronogramas de mas de 4 visitas anuales a las AP, independiente de las visitas sectoriales que cada una de las instituciones miembros de la juntas realicen.
- Se han establecido los procedimientos para la aprobación de los planes de manejo la cual pasa por dos momentos. Primero la revisión inicial por las delegaciones territoriales del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medioambiente (CITMA) la cual si

considera cumple con los requerimientos metodológicos, lo envía al (CNAP) acompañado del dictamen provincial y los avales correspondientes, para iniciar el proceso de su aprobación definitiva.

Un intenso proceso de capacitación a lo largo de todo el sistema se ha venido desarrollando durante todo el proceso de implementación del Plan Estratégico, apoyándose en las propias fortalezas del sistema y a través de alianzas y cooperación con instituciones de investigación, universidades e instituciones de gestión.

A las puertas de finalizar el presente Plan Estratégico se hace necesario comenzar a pensar en los objetivos y las líneas estratégicas a desarrollar en un segundo plan estratégico del SNAP que continúe su desarrollo y perfeccionamiento. Algunas líneas pudieran estar relacionadas con:

- El establecimiento de biorregiones y corredores para la conservación y uso sostenible de los recursos, lo cual permitirá acceder a mayor cantidad de áreas con administración, en las cuales concentrar los esfuerzos en:
 - la protección, vigilancia y prevención,
 - el combate a las especies invasoras,
 - la conservación in situ y ex situ mediante reproducción, de especies endémicas y amenazadas y/o con interés de conservación y uso sostenible.
 - La educación ambiental y el trabajo de involucramiento y participación de las comunidades en el manejo de las AP
 - La Investigación y el monitoreo
- Continuar el Fortalecimiento de Juntas Coordinadoras, llegando al nivel municipal y las biorregiones:
- Desarrollar y completar el sistema de Comunicaciones del SNAP
- Perfeccionar el SIGAP.
- Lograr una mayor divulgación de la Imagen del SNAP
- Establecer las estrategias y alianzas que permitan continuar desarrollando el Uso público y la visitación en el sistema como vías para la divulgación de los principales valores del SNAP, la educación ambiental y la contribución al financiamiento del sistema.
- Elaborar y poner en marcha un Programa de Investigación en AP que cubra los vacíos de información identificados y avance en el conocimiento de los principales valores
- Impulsar la creación de mecanismos e instrumentos que permitan la implementación de una Estrategia de financiamiento que contribuya a la sostenibilidad del SNAP y mecanismos de redistribución a través de:
 - Fondo de Áreas Protegidas.
 - Ejemplos pilotos de sostenibilidad
 - Estudios encaminados al Pago por Servicios Ambientales, en áreas protegidas.

- Crear un Sistema de Capacitación y desarrollo de habilidades en Áreas Protegidas en base a los centros de capacitación existentes en el SNAP, el potencial y la experiencia científica y técnica del país con alcance internacional como vía para el desarrollo de la colaboración Sur Sur y que contribuya a la sostenibilidad financiera del SNAP.
- Continuar fortaleciendo el establecimiento de Áreas Marinas.
- Continuar la complementación y fortalecimiento de las normas jurídicas que respalden los instrumentos de planificación y gestión en el SNAP

BIBLIOGRAFÍA

Centro Nacional de Áreas Protegidas. (2002). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Cuba. Plan 2003-2008*. Escandón Impresores. Sevilla.

Gerhartz, J., R. Estrada, E. Hernández, A. Hernández (2007). *Metodología para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas de Cuba*. Editorial Feijoo. Santa Clara. (En prensa). 70 pp.

Forneiro, Y., .E. Hernández, J. Gerhartz. (2007) La implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Cuba. (Artículo Inédito)