



SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Subsecretaría de Áreas Protegidas y Biodiversidad



“...se ha dado inicio a la formulación de las políticas generales sobre áreas protegidas, biodiversidad y vida silvestre, con apoyo técnico de la cooperación alemana”. Presidente Leonel Fernández Reyna en el discurso de los primeros cien días de su gobierno 2004-2008, 30 de noviembre 2004.

Políticas para la Gestión Efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República Dominicana

Santo Domingo, República Dominicana
Mayo 2007

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACA RD-CA-EE.UU.	Acuerdo de Cooperación Ambiental República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
CAD	Consortio Ambiental Dominicano
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IPEP	Proyecto Fortalecimiento de las Políticas para la Protección Ambiental – siglas por su nombre en inglés (Improving Policies for Environmental Protection)
IRG	International Resources Group, Ltd.
M. N.	Monumento Natural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
P. N.	Parque Nacional
PROCARYN	Proyecto Manejo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Yaque del Norte
R. C.	Reserva Científica
RD-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
R. V. S.	Refugio de Vida Silvestre
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SODIN	Sociedad para el Desarrollo Integral del Nordeste
SOECI	Sociedad Ecológica del Cibao
TNC	The Nature Conservancy
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (siglas por su nombre en inglés World Wildlife Found)

Políticas para la Gestión Efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República Dominicana

Contenido

Página

1. Presentación
2. Introducción
3. Metodología y niveles de involucramiento de los actores participantes
4. Contexto socio-económico
5. Características biogeográficas de la República Dominicana
6. Antecedentes y justificación
7. Diagnóstico
 - A. Patrimonio natural y cultural
 - B. Categoría de manejo
 - C. Sostenibilidad económica
 - D. Participación pública en la gestión (co-manejo)
 - E. Régimen de tenencias y propiedad de la tierra
 - F. Vigilancia y protección
 - G. Marco legal, institucional y administrativo
8. Principios específicos de la política del SINAP
9. Objetivos de la política
10. Política general para el SINAP
11. Políticas y soluciones estratégicas específicas por ejes claves.
 - 11.1. Políticas y soluciones estratégicas para el eje patrimonio natural y cultural.
 - 11.2. Políticas y soluciones estratégicas para el eje categoría de manejo
 - 11.3. Políticas y soluciones estratégicas para el eje sostenibilidad económica
 - 11.4. Políticas y soluciones estratégicas para el eje participación pública (co-manejo)
 - 11.5. Políticas y soluciones estratégicas para el eje marco legal e institucional
 - 11.6. Políticas y soluciones estratégicas para el eje protección y vigilancia
 - 11.7. Políticas y soluciones estratégicas para el eje propiedad y tenencia de la tierra.
12. Mecanismo de implementación, seguimiento y evaluación
13. La política del SINAP como componente de la gestión ambiental hacia el desarrollo sostenible y el combate de la pobreza.

Anexos

Anexo 1. Listado de asistentes a los talleres y encuentros realizados

Políticas para la Gestión Efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

1. Presentación del proceso.

Las autoridades de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales han colocado como una de sus prioridades dotar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de una política que establezca con claridad su papel, lugar y función dentro de la gestión ambiental nacional, su integración en una estrategia nacional de desarrollo y de lucha contra la pobreza, a la vez que defina las líneas y orientaciones básicas para una gestión efectiva del SINAP como instrumento para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas que constituyen la parte fundamental del patrimonio natural de la nación dominicana.

Este proceso ha sido intenso y ha involucrado a una gama diversa de actores¹ vinculados directa o indirectamente con el SINAP, a los cuales les agradecemos su entusiasta participación. De manera relevante queremos expresar nuestro reconocimiento a la Mesa Sectorial de la Cooperación Internacional por la asistencia brindada a este proceso, de manera especial a la Agencia Española de Cooperación Internacional (Proyecto Araucaria-Enriquillo), a la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (Proyecto IPEP-IRG), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), The Nature Conservancy, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Así mismo a la Academia de Ciencias de la República Dominicana, al Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y al Consorcio Ambiental Dominicano (CAD), la Fundación Loma Quita Espuela, al Proyecto PROCARYN, Sociedad Ecológica del Cibao (SOECI), Sociedad para el Desarrollo Integral del Nordeste (SODIN), al Grupo Jaragua y a Visión Mundial por su acompañamiento, así como a todos y todas las personas e instituciones que han participado en los talleres temáticos, regionales y nacional de socialización de resultados y en los encuentros científicos-técnicos realizados durante este proceso. Fue significativo el seguimiento y apoyo del doctor Max Puig, secretario de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin los cuales no habríamos podido lograr los resultados propuestos.

Este proceso ha puesto en evidencia la viabilidad y necesidad de la coordinación de acciones entre la administración pública ambiental, la sociedad civil ambiental y comunitaria, la academia y la cooperación internacional, con el propósito de preservar y legar en mejores condiciones a las futuras generaciones, el patrimonio natural dominicano, como parte de los recursos naturales del planeta.

¹ Ver anexo las listas de asistentes a los talleres y encuentros realizados

2. Introducción.

Formular políticas explícitas para orientar la gestión ambiental y de recursos naturales no ha sido una actitud recurrente del Estado Dominicano. Se ha preferido adoptar marcos regulatorios de diferente naturaleza y jerarquía en los cuales se infieren de manera implícita determinados objetivos y propósitos, siempre de manera aislada y desconectada del contexto nacional y en la mayoría de las veces de los demás componentes del sector medio ambiente y recursos naturales.

En esta ocasión, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha trillado un camino diferente. Ha desarrollado un proceso para definir, junto a todos los interesados y relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la Política para la Gestión Efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a fin de lograr su consolidación y desarrollo, así como su incorporación al proceso de desarrollo sostenible de la República Dominicana.

Esto supone adoptar un curso de acción para la gestión del SINAP, decidir los medios y procedimientos para alcanzar los objetivos y propósitos definidos, identificar los aliados y socios sinérgicos, a la vez que promueve medios y formas para un dialogo permanente con los actores relacionados con la gestión del SINAP, de manera especial con los sectores responsables de prácticas y conductas no deseables, de tal manera que durante la formulación de las políticas se consideren todas las perspectivas posibles para el logro de una gestión efectiva y eficaz del SINAP.

Este documento es un instrumento de trabajo para todos los involucrados en la gestión del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP), no solamente para la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, aunque le toca a esta última la mayor responsabilidad en su efectiva implementación.

Es un instrumento para que las organizaciones no gubernamentales vinculadas o que realizan su trabajo alrededor de las diferentes unidades del SINAP, las entidades centralizadas y descentralizadas de la administración pública (Secretarías de Estado, Direcciones Generales, Oficinas, etc.) los Ayuntamientos y otras entidades públicas relacionadas con la gestión y uso sostenible de los recursos naturales del país, así como otros actores relacionados (agencias y organismos bilaterales y multilaterales de cooperación) planifiquen y realicen sus acciones dentro de unas líneas maestras consensuadas, evitando la dispersión y duplicación de esfuerzos y recursos, y contando con principios, objetivos, propósitos y líneas de acción estratégicas definidas y vinculantes para todos los involucrados.

En este documento se presenta la matriz de planificación que ha guiado el proceso, una síntesis de los resultados del diagnóstico realizado como base para la formulación de las políticas propuestas, ha considerado las recomendaciones de políticas formuladas por los expertos involucrados y surgidas de los talleres de discusión pública, así como las propuestas por los organismos regionales pertinentes.

El documento está estructurado en dos partes: la primera, conceptual-analítica y la segunda propositiva.

La primera parte incluye una introducción, la descripción de la metodología utilizada y los niveles de involucramiento de los actores participantes, se informa acerca del contexto económico, social y ambiental, los antecedentes mediatos e inmediatos del proceso y se presenta una síntesis del diagnóstico por ejes claves (problemas relevantes o vacíos estructurales del Sistema) realizados como base para la formulación de las políticas.

En la segunda parte propositiva, se definen los principios específicos de la política del SINAP, los objetivos general y específicos, la política general para el SINAP, las políticas por ejes claves, así como las soluciones estratégicas para cada ejes claves, se identifican mecanismos administrativos para la implementación, control, seguimiento y evaluación y por último, se sitúa de forma general la política del SINAP como componente de la gestión ambiental hacia el desarrollo sostenible y el combate de la pobreza.

3. Descripción de la metodología utilizada y los niveles de involucramiento de los actores participantes

El logro de una gestión efectiva del SINAP no puede ser un fin en sí mismo, en tanto tal propósito solo adquiere relevancia y trascendencia en la medida en que centra su preocupación en el objeto primario del SINAP, esto es conservar y proteger muestras representativas de la biodiversidad y ecosistema del país a fin de garantizar su viabilidad futura, a la vez que forma parte de un proceso más amplio que supone un grado de optimización de las estructuras institucionales que le sirven de marco, abordado desde una perspectiva sistémica (desarrollo sostenible), multisectorial e interdisciplinario.

En la matriz del marco lógico del proceso que se presenta más bajo se puede apreciar la perspectiva sistémica expresada en la identificación de siete (7) ejes claves multisectoriales, la articulación con la estrategia nacional de desarrollo y la gestión ambiental nacional, identificando como eje transversal y específico la participación pública. Los ejes claves, (problemas relevantes o vacíos estructurales del sistema) que han servido de nudos articuladores del proceso han sido considerados a partir de su intrínseca articulación problemática y de complementariedad; de tal forma que al aplicarse las políticas y las soluciones estratégicas definidas para uno sus efectos se reflejan en los demás, generándose un efecto de reforzamiento mutuo.

Los Ejes claves definidos fueron:

1. Patrimonio natural y cultural;
2. Categoría de manejo;
3. Sostenibilidad económica;
4. Participación pública (co-manejo)
5. Marco legal e institucional;
6. Protección y vigilancia;
7. Régimen de propiedad y tenencia de la tierra.

La importancia de que todo el proceso cuente con una activa participación pública y de una perspectiva multisectorial e interdisciplinaria, así como de garantizar que el proceso y sus resultados no fueran considerados externos a la SEMARN, condujo a apoyar la construcción del Foro Nacional de Áreas Protegidas y a conformar un equipo técnico interinstitucional integrado por técnicos de la Subsecretaría de Estado de Áreas Protegidas y Biodiversidad, de la Secretaría

de Estado de Turismo, del Banco Central de la República Dominicana, del Jardín Botánico Nacional, el Parque Zoológico Nacional, el Acuario Nacional y del Museo Nacional de Historia Natural. Este equipo fue dotado de una guía de trabajo a fin de facilitar el seguimiento técnico a todos los productos surgidos del proceso y acompañó a la coordinación en la definición de los Términos de Referencia para los estudios necesarios y la formulación de este documento.

En esa misma dirección el Foro contribuyó a la difusión del proceso y sus resultados intermedios, así como la coordinación de actores subregionales, como los foros cordilleros (Cordilleras Central y Septentrional).

Es importante destacar la amplia participación del personal técnico de la SEMARN, de manera específica de la Subsecretaría de Estado de Áreas Protegidas y Biodiversidad, lo cual permitió que el proceso fuera asumido como algo propio de la institución y sus resultados estén siendo implementados por los responsables institucionales.

Matriz de marco lógico del proceso

Objetivos específicos (OE)	Resultados esperados	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación
OE1: Conocer la situación actual del SINAP y caracterizar sus potencialidades y limitaciones dentro de una estrategia nacional de desarrollo sostenible	1. Se dispone de un diagnóstico actual del SINAP, a partir de los siguientes ejes claves: <ol style="list-style-type: none"> Patrimonio natural y cultural del sistema Categorías de manejo Propiedad y tenencia de la tierra Participación comunitaria Sostenibilidad económica Marco institucional y administrativo 2. Se cuenta con propuesta de estrategia de intervención por ejes claves a partir del diagnóstico	- Se han elaborado los términos de referencia para el diagnóstico por ejes claves - Se han contratado los expertos nacionales requeridos para el diagnóstico por ejes claves - Se ha conformado un equipo técnico de la subsecretaría para el seguimiento y retroalimentación del proceso de diagnóstico - Se cuenta con un documento de diagnóstico y estrategias socializado	1. Documentos de términos de referencias 2. Contratos firmados y en ejecución 3. Memorando designando integrante de equipo técnico de acompañamiento 4. Documento diagnóstico disponible física y electrónicamente
OE2: Definir un conjunto de políticas temáticas para la gestión integral y eficiente del SINAP	1. Se han definido de forma participativa propuestas de políticas, estrategias y acciones para cada eje clave y temas prioritarios del SINAP	- Se han realizado talleres por ejes claves y temas prioritarios con los involucrados y actores relevantes - Se cuenta con propuesta	1. Documento de convocatoria y listados de participantes en los talleres 2. Documento de sistematización y

	<p>2. Se han identificado mecanismos y espacios de integración y participación de los actores e involucrados en la gestión y uso del SINAP</p>	<p>de políticas, estrategias y acciones consensuadas según ejes claves y temas prioritarios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se ha formulado un documento borrador de la política del SINAP, incluyendo estrategias y actividades relevantes por ejes y temas prioritarios - Se ha adoptado y presentado la política del SINAP por la autoridad competente 	<p>armonización de propuesta surgida de los talleres</p> <p>3. Documento borrador de la política del SINAP disponible física y electrónicamente</p> <p>4. Resolución de oficialización de la política del SINAP</p> <p>5. Fotografía del acto de presentación y listado de presentación</p>
<p>OE3 Definir y establecer espacios permanentes de reflexión, consulta y difusión</p>	<p>1. Se ha creado el Foro Nacional de Áreas Protegidas como espacio de reflexión, discusión, análisis, seguimiento y retroalimentación de la política del SINAP</p> <p>2. Se han articulado espacios regionales del Foro para la participación e involucramiento de las comunidades locales y actores claves formulación, seguimiento y aplicación de la política del SINAP</p> <p>3. Las comunidades locales y actores claves plantean propuestas de participación e involucramiento en la gestión del SINAP</p>	<p>1. Se ha constituido el comité coordinador del Foro.</p> <p>2. Se ha diseñado y establecido una estructura regional de participación</p> <p>3. Se ha elaborado y adoptado un reglamento operativo del Foro.</p> <p>4. El Foro cuenta con un plan de actividades y se realizan sesiones regulares a nivel nacional y regional</p> <p>5. El Foro se convierte en referente propositivo y espacio de encuentro de la sociedad civil y el gobierno, para la formulación de la política del SINAP, según los ejes claves y temas prioritarios</p> <p>6. Se dispone de propuesta de mecanismos institucionales para la incorporación e involucramiento de las</p>	<p>1. Acta de la reunión constitutiva del Comité Coordinador.</p> <p>2. Documento de reglamento de estructura y funcionamiento del Foro</p> <p>3. Documento del plan de trabajo.</p> <p>4. Lista de participante en reuniones y actividades</p> <p>5. Reseña periodística de actividades</p> <p>6. Declaraciones públicas de tomadores de decisiones en relación a la propuesta del Foro.</p>

		<p>comunidades locales y actores claves en la gestión del SINAP</p> <p>7. Los tomadores de decisiones valoran y toman en cuenta las propuestas del Foro para la formulación de la política del SINAP.</p>	
<p>OE4: Proponer vías institucionales y administrativas para la incorporación de las políticas del SINAP en la toma de decisiones relativas a la gestión y uso del mismo, como parte de la aplicación de la política nacional de medio ambiente y recursos naturales</p>	<p>1. Se ha revisado el marco institucional, legal y administrativo actual del SINAP</p> <p>2. Se han identificado mecanismos y procedimientos administrativos para gestionar el SINAP conforme las políticas y estrategias institucionales, legales y administrativas definidas</p>	<p>1. Se cuenta con propuesta institucional, legal y administrativa para la aplicación de la política en la gestión y uso del SINAP</p> <p>2. Se dispone de lineamientos para la elaboración de los procedimientos administrativos para la incorporación de las políticas del SINAP en la toma de decisiones</p>	<p>1. Documento de consultoría</p>

De manera general los actores involucrados en este proceso representan una diversidad de sectores vinculados a la gestión de las áreas protegidas del país, de manera principal la sociedad civil ambiental y el sector productivo nacional, en este sentido fue permanente la presencia de las secretarías de Estado de Turismo, Obras Públicas, Fuerzas Armadas, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, del Ministerio Público ambiental, de líderes comunitarios, cámaras empresariales, Organizaciones no Gubernamentales, instituciones académicas y de investigación, asociaciones de productores, gobiernos locales y medios masivos de comunicación².

4. Contexto socio-económico³

En el año 2000 la pobreza extrema (persona que reciben un dólar o menos por día) afectaba al 5.04% (436,105 personas) de la población y para el 2002 aumentó en 5.46% (498,098).

La población en el nivel de pobreza era el 12.16% (904,274 personas) en el 2000 y 12.96% (1,361,603) en el 2002⁴

² Ver anexo lista detallada de las instituciones y personas participantes en el proceso.

³ Los cuadros y gráficas que se presentan en esta sección fueron tomados de la presentación “La República Dominicana y los Objetivos del Milenio. Octubre 2004.

⁴ Tomado de la presentación del Programa Nacional de Objetivos del Milenio.

De acuerdo al estudio sobre la línea de pobreza de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), en el año 2003 el 33.01% (3, 057,121 personas) vivían en extrema pobreza y el 61.7% (5, 714,738) en el nivel de pobreza⁵.

Para alcanzar el Objetivo 1 de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas: Erradicar la pobreza extrema y el hambre para el 2015, se han establecido como meta reducir a la mitad, entre 1990-2015, el porcentaje de las personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario, y reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen de hambre.

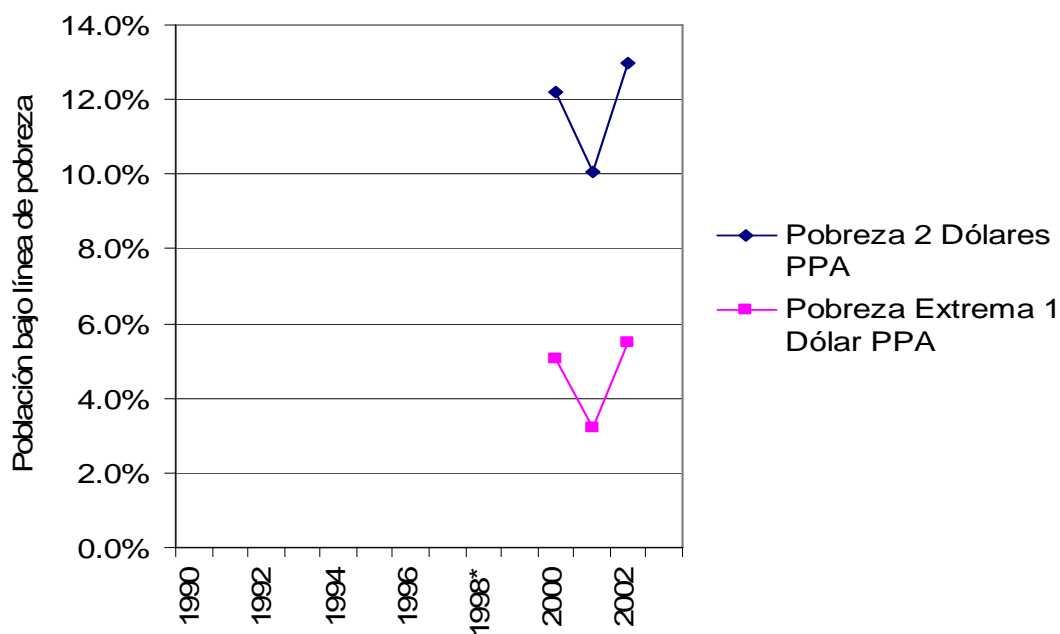
Conforme la evolución realizada para definir el programa nacional de cumplimiento se ha establecido que es probable alcanzar la primera meta si el crecimiento de la década de los noventa llega a predominar sobre la crisis actual; y, al mismo tiempo, si ese crecimiento estuviera acompañado de una distribución equitativa de los ingresos y de políticas sociales que favorezcan a la población más empobrecida.

Tasa de desempleo por tipo de desocupación, según sexo				
Desocupación por tipo	Mujeres		Hombres	
	1996	2002	1996	2002
Tasa desocupación	28.1	26.6	10.9	9.5
Cesantes	44.0	56.3	58.4	68.9
Buscan trabajo por 1era. vez	56.0	43.7	41.6	31.1

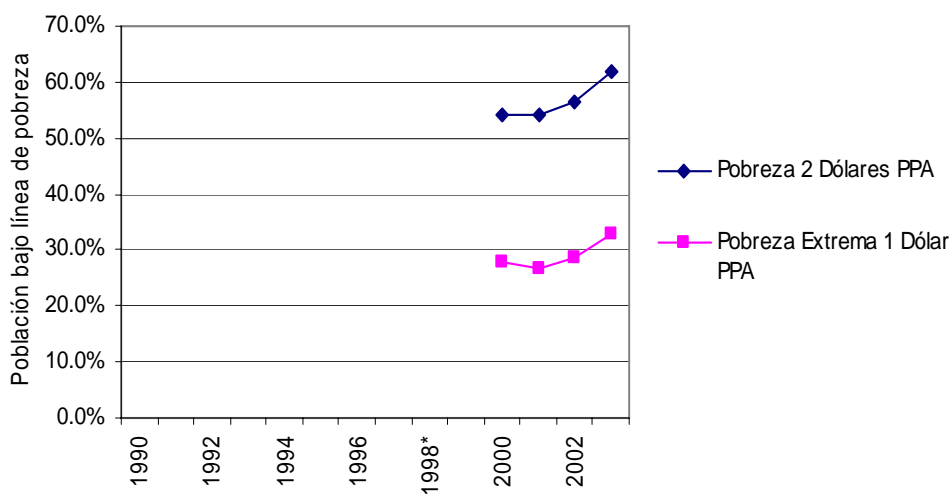
Banco Central de la República Dominicana. Mercado de trabajo. Varios informes.

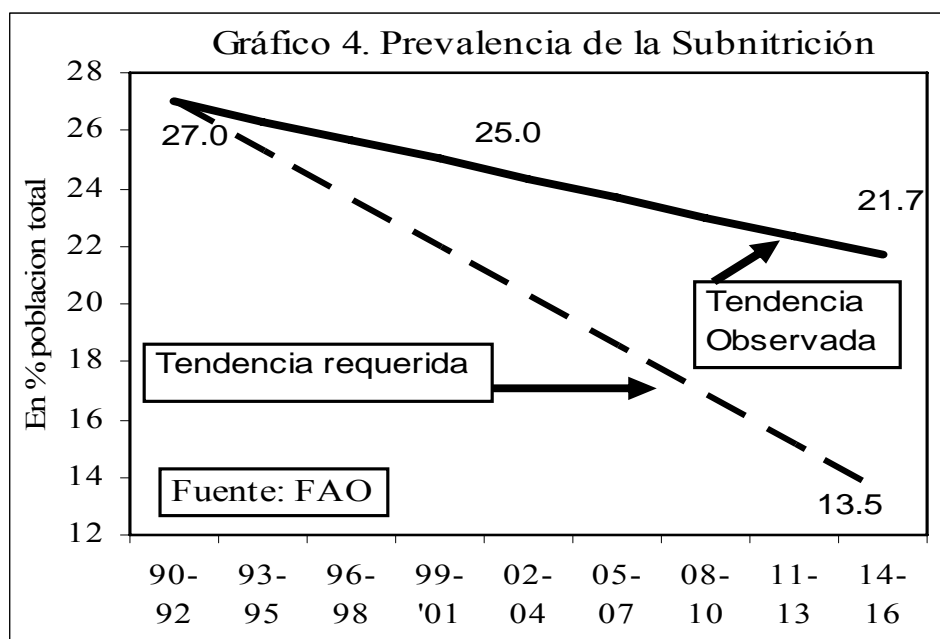
⁵ Idem

Pobreza y pobreza extrema en República Dominicana, 1990-2003 (línea de pobreza PPA)



Pobreza y pobreza extrema en República Dominicana, 1990-2003 (línea de pobreza PPA)





Es importante considerar las conclusiones del Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual señala que “República Dominicana se ha insertado en la dinámica mundial de una manera que es social, económica e institucionalmente excluyente, con un modelo que es insostenible en el mediano plazo⁶”.

Para este Informe la causa principal de la pobreza dominicana es “el escaso compromiso con el progreso colectivo del liderazgo nacional político y empresarial durante las últimas décadas y la ausencia de un pacto social, de participación, de solidaridad y de empoderamiento de los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana”

Agregando que la situación descrita “se ha motorizado por la búsqueda de una rentabilidad económica y dividendos políticos, ambos de corto plazo, depredadores de las instituciones y del ambiente, comprometiendo el futuro”

5. Características biogeográficas de la República Dominicana⁷

La República Dominicana ocupa aproximadamente dos tercios (48,442 km²) de la parte más oriental de la Isla Hispaniola, ocupando Haití el otro tercio al oeste de la isla. El país presenta una diversidad de zonas bioclimáticas y topográficas, que van desde secas (450 mm/año) a húmedas (>2,500 mm/año), de acuerdo a la gradiente altitudinal, la cual varía entre los 40 metros bajo el nivel del mar, a más de 3,000 metros sobre el nivel del mar. Esta gran diversidad de condiciones ha dado lugar a una amplia gama de ecosistemas y hábitats, que incluye zonas áridas y semi-

⁶ PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada. SINOPSIS.

⁷ Este apartado se ha tomado, básicamente, del documento de concepto del proyecto de reingeniería del SINAP presentado al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. SEMARN-PNUD, 2005.

áridas, hábitats costeros-marinos y de agua dulce, así como ecosistemas de bosques y ecosistemas montañosos.

La compleja y variada gama de hábitats en el país, ha propiciado el desarrollo de un alto grado de biodiversidad única, de importancia global, lo que ha inducido que haya sido denominado como Sitio Sobresaliente de biodiversidad del Caribe. Además, existen 30 especies de aves endémicas, que incluyen el Gavilán, el extremadamente raro Zorzal de La Selle, y la Cúa; y otras 11 especies de aves endémicas, todas ellas consideradas amenazadas. Adicionalmente, la República Dominicana es hogar para otras 270 especies de aves migratorias que dependen de sus áreas naturales como un componente importante de la *ruta de vuelo* hacia el este. Tres de los ecosistemas terrestres del país, el bosque de pino, los bosques húmedos y los humedales de la cuenca del Lago Enriquillo, están en la lista de los de más alta prioridad de conservación en Latinoamérica y el Caribe⁸.

El SINAP comprende las cabeceras de los ríos más importantes del país y nuestra principal reserva forestal, así como más del 90% de todas las especies animales y vegetales reportadas en el país⁹.

La biodiversidad de los ecosistemas marinos dominicanos tiene también importancia global. Los ambientes marinos dominicanos comprenden parte de la Ecoregión del Caribe Central, la cual ha recibido el rango más alto de valoración biológica, tanto por Conservación Internacional, como por el Fondo Mundial para la Naturaleza (FMN/WWF), quienes han clasificado la región como una de las cinco principales eco regiones prioritarias del mundo para la conservación. El país es hogar para 4 de las 7 especies de tortugas marinas (quelonios) a nivel mundial. En la Bahía de Samaná y los Bancos de la Plata y de la Navidad llegan a reproducirse la más grande población de ballenas jorobadas del Atlántico Norte. Especies tales como el lambí, las langostas espinosas, el carey y el manatí merecen un esfuerzo especial, porque tienen interés comercial y están sujetos a presiones sociales crecientes.

La biodiversidad terrestre y algunos de los ecosistemas marinos de la República Dominicana se encuentran dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Los bosques de pinos y los bosques húmedos de la Hispaniola, así como los humedales de la cuenca del lago Enriquillo, se encuentran casi exclusivamente dentro del SINAP. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas está compuesto por 86 unidades, designadas dentro de varias de las Categorías de Manejo adoptadas por la Unión Mundial para la Conservación (IUCN, en inglés), las que aproximadamente representan 11,500 km² (más o menos cerca del 24% del territorio del país)

Existen amenazas y barreras que socavan la sostenibilidad del SINAP a nivel de los sitios, y por lo tanto, los beneficios ambientales, sociales y económicos a largo plazo de la nación, que se derivarían de un sistema nacional de áreas protegidas efectivo, bien establecido y manejado.

Se afirma que a pesar de las amenazas y barreras la conservación de la biodiversidad a través de un enfoque de protección es todavía una opción viable para la República Dominicana. De hecho, hay una creciente comprensión en el país sobre la necesidad de consolidar y desarrollar este enfoque, y más aun una creciente sensibilidad en algunos sectores sobre la interconexión

⁸ Dinerstein, et. al., Evaluación de la Conservación de eco-regiones terrestres de América Latina y el Caribe. Banco Mundial, 1995.

⁹ Suriel, Carlos. "Informe de consultoría "Protección y Vigilancia del SINAP". SEMARN-GTZ.2006

potencial entre la generación de riqueza y el combate a la pobreza y las áreas protegidas. Entre estos sectores hay dos que tienen importancia particular, agricultura y turismo. Este último sector es actualmente el principal soporte de la economía del país, lo que podría ofrecer un elemento importante para la sostenibilidad de las áreas protegidas. Sin embargo, a pesar de estas contribuciones, no existe todavía un marco unificador coherente que asegure la efectividad y sostenibilidad del SINAP y su contribución a las metas del desarrollo.

6. Antecedentes y justificación

La República Dominicana ha realizado grandes esfuerzos para avanzar en el establecimiento y desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas efectivo, como instrumento para la conservación de la biodiversidad de importancia nacional y global y sus diversos y extraordinarios ecosistemas, como base para el desarrollo sostenible del país y garantía de la viabilidad futura de la nación dominicana.

En esta dirección el Estado y la sociedad en su conjunto han llevado a cabo diferentes acciones que han conformado un ingrediente importante de referencia que sirve de antecedente al presente proceso.

Es así que en el año 1884, mediante la Ley No 2295 (gaceta oficial 1968), Sobre conservación de bosques y selvas, se prohíbe el corte de los árboles cerca de las fuentes de los ríos y manantiales, más tarde mediante la Orden Ejecutiva 586 de 1920 (gaceta oficial No. 3183), se adopta la Ley de Reserva Forestal.

La idea de declarar parte del territorio nacional como sitio para la conservación de determinados recursos naturales se inicia mediante la Ley No. 1052 del 27 de noviembre del 1928, en la cual se “crea el entonces llamado Vedado del Yaque, que más tarde, ampliado, se convirtió en lo que hoy conocemos como el Parque Nacional Armando Bermúdez”¹⁰

Este proceso se va profundizando con la declaración, mediante diferentes instrumentos (leyes, decretos), de una serie de espacios protegidos, que sin proponérselo explícitamente, por lo menos hasta la aprobación de la Ley 67-74, va conformando un conjunto de sitios, sin ninguna o escasa articulación entre sí, ni con la gestión ambiental como una totalidad, a partir de motivaciones puntuales tales como:¹¹

- Interés científico
- Propósito de conservación de áreas naturales silvestres, poco intervenidas
- Interés de conservación de ambientes naturales y para la recreación
- Interés en proteger cuencas hidrográficas para asegurar aguas de acueductos en construcción o construidos
- Interés de concentrar áreas de importancia para la explotación maderera
- Mecanismos de apropiación de grandes extensiones de bosques
- Fuerte predominio del criterio proteccionista estricto

¹⁰ Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas. Pág. xiii. 2002

¹¹ Sánchez, Roberto. Presentación “Metodologías y Procedimientos en la creación de áreas protegidas en R.D.: Aproximación al tema”. Encuentro de Expertos Sobre Metodologías para la creación de áreas protegidas. CAD, SEMARN, Academia de Ciencias. Febrero 2006.

- Protección de paisajes impresionantes

Caracterizándose este proceso por la ausencia, y en lo mejor de los casos, limitados estudios biológicos, físicos y socioeconómicos que sustenten científicamente los sitios declarados como áreas protegidas y las categorías de manejo asignadas a los mismos. Destacándose de manera relevante la inexistencia de la dimensión sistémica de la gestión de la biodiversidad y los recursos naturales.

La aprobación de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, mediante la Resolución del Congreso Nacional No.654 de fecha 05 de enero del 1942, publicada en la gaceta oficial No. 5693 de fecha 12 de enero de 1942, significó un importante avance ya que la misma incorpora al ordenamiento jurídico nacional y a la gestión pública de los espacios protegidos, una perspectiva más amplia e integral de la conservación de recursos naturales y sitios de importancia al indicar en su preámbulo que los Estados Partes “deseosos de proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre”, agregando que “Deseosos de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas”.

Son significativas las disposiciones del Artículo II, cuando establece que “Los Gobiernos Contratantes estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales, y las reservas de regiones vírgenes definidos en el artículo precedente. En todos aquellos casos en que dicha creación sea factible se comenzará la misma tan pronto como sea conveniente después de entrar en vigor la presente Convención”. Mediante esta disposición, no solamente el Estado dominicano se compromete a crear áreas protegidas para los fines que establece la Convención, sino que se adoptan las categorías de manejo de parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales, y las reservas de regiones vírgenes.

Es importante destacar lo dispuesto en el Artículo III, “Los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos, sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales”, lo cual fortalece la seguridad jurídica de las áreas declaradas, al traspasar al Congreso Nacional la atribución de modificar sus límites, y restringe su uso para fines comerciales.

Es necesario decir que este instrumento del Derecho Internacional del Medio Ambiente Regional, encuentra su aplicación más acabada 34 años después de su adopción, al aprobarse la Ley No. 67, de fecha 29 de noviembre del 1974, mediante la cual se crea la Dirección Nacional de Parques, se adopta un procedimiento para la creación o declaración de áreas protegidas y se asimila al derecho interno la disposición del Art. III, ya citado, de la Convención de Washington de 1940.

El influjo de la Conferencia de Estocolmo Sobre el Medio Humano de 1972, se manifestó en el país a través de un fortalecimiento de los criterios proteccionistas estrictos y de la aprobación de la Ley 67-74.

La aprobación de la Ley 67-74 (Gaceta Oficial No. 9349 de fecha 20 de noviembre de 1974), constituyó un hito en el proceso de establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la R. D. Esta Ley, no solamente crea un marco institucional propio para la gestión de las áreas protegidas, la Dirección Nacional de Parques como organismo autónomo con personalidad jurídica, sino que por primera vez se concibe al conjunto de sitios existentes como un Sistema, al crear un Sistema de Áreas Recreativas, Históricas, Naturales e Indígenas. Indicando que tal Sistema tiene como objetivo fundamental “la conservación y perpetuación de la herencia natural y humana de nuestro país, que será mantenida en forma inalterada para beneficio, provecho y disfrute de las actuales y futuras generaciones de dominicanos” (Art. 1).

Es relevante hacer notar algunas de las disposiciones más trascendentes, varias de las cuales aun están vigentes, (de este instrumento legal), pues el mismo reguló todo lo relacionado con el SINAP, hasta el año 2000, cuando se aprueba la Ley 64-00.

Nos referimos al Art. 3, el cual dispone que “Para ser considerada como unidad a incluir en el sistema un propuesto parque o reserva, deberá poseer importancia nacional por sus valores científicos, culturales, escénicos, históricos, prehistóricos, arqueológicos o indígenas, o tener un gran potencial para suministrar servicios de recreación al aire libre a un gran número de visitantes. Además, deberá ser de suficiente tamaño para conservar las formaciones naturales completas, y especies individuales de flora y fauna”. Esta disposición está parcialmente vigente en la actualidad.

Así mismo el trascendente e inédito, aun vigente, Art. 9, que creó el “Fondo Nacional de Parques, formado con los siguientes recursos: 1) Las donaciones de sumas, bienes o recursos que queden facultadas a dar personas físicas o jurídicas, asociaciones e instituciones nacionales o extranjeras, los Municipios y todas las demás instituciones del Estado; 2) Los ingresos por cuotas de entrada, concesiones, venta de publicaciones y otros artículos, y por cualquier acto que realice la Dirección para aumentar sus ingresos, dentro o fuera de los parques o reservas; 3) El producto de la venta de un sello de Rentas Internas de un valor de veinticinco centavos (RD\$0.25), que por esta ley se crea, y que se denominará "Sello pro Parques". Dicho sello será emitido y vendido directamente por la Dirección General de Rentas Internas, la cual remitirá mensualmente a la Dirección Nacional de Parques lo recaudado por tal concepto”.

Igualmente digno de citar es el Art. 12, el cual ha sido recogido por la Ley 202-04. En este Art. se faculta a la Dirección Nacional de Parques “para efectuar la compra directa de terrenos a particulares, para cumplir con los fines de esta ley. Igualmente, todos aquellos terrenos rurales pertenecientes al Estado, a sus instituciones autónomas o semiautónomas, a los municipios, que queden afectados por el establecimiento de un parque o reserva, deberán ser traspasados a la Dirección Nacional de Parques por la institución propietaria, sin compensación de ninguna especie”.

Con el Art. 15 de la Ley 67-74, se da aplicación a la disposición ya comentada del Art. III de la Convención de Washington de 1940, al establecer “Una vez creado los parques y reservas, sus límites no podrán ser modificados sin la aprobación del Congreso Nacional”, disposición que fue violentada por el Poder Ejecutivo reiteradamente durante el tiempo de vigencia plena de esta Ley.

La Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo del 1992, impactó el proceso de construcción del SINAP, pues los documentos no vinculantes que se adoptaron en la misma, como los principios de Río-92 y la Agenda 21, así como los Convenios, de carácter vinculante, que se colocaron a la firma de los Estados participantes como la Convención sobre Biodiversidad, fortalecieron las corrientes conservacionistas del país y alentaron los procesos de incorporación a la gestión del medio ambiente y los recursos naturales los nuevos principios y mandatos de tales instrumentos del derecho internacional ambiental. Y de manera específica la necesidad de ampliar la parte del territorio nacional destinada a la conservación de la biodiversidad a través del SINAP.

Fue significativa la creación de la Comisión Nacional de Seguimiento a los Acuerdos de la Cumbre para la Tierra (Río-92), mediante el Decreto 340-92, la cual ejecutó el Proyecto Capacidad 21, en cuyo marco se formuló el borrador que sirvió de base a la Ley-64-00, también la posterior ratificación, mediante al Resolución del Congreso Nacional No. 25-96, del 2 de octubre del 1996, del Convenio sobre La Diversidad Biológica, la cual dispone en su Artículo 8, la obligación de las Partes de: “Establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”; y “cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”¹². Así mismo La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), la cual, en el artículo 4, numeral 1, expresa que “cada parte contratante fomentará la conservación de los humedales creando reservas naturales en su área de influencia”¹³.

No menos importante han sido las recomendaciones contenidas en el Capítulo 15 de la Agenda 21, en el sentido de “tomar medidas, cuando sea necesario, para la conservación de la diversidad biológica mediante la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales, así como de las variedades primitivas obtenidas por selección y de las variedades silvestres emparentadas con ellas, y para el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural”.

Importante ha sido la adopción del Programa de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la participación en el IV Congreso de Parques de la UICN, cuyas recomendaciones han servido de referencia para los procesos de construcción conceptual de nuestras perspectivas de la gestión y manejo de las áreas protegidas del país.

El tema de la gestión ambiental y de los recursos naturales, ha estado presente en los diferentes esfuerzos de construcción de una estrategia nacional de desarrollo realizado a través de esquema de concertación de amplios sectores nacionales que han tomado la forma de los Diálogos Nacionales.

El proceso conducido por el gobierno del periodo 1996-2000, del Dr. Leonel Fernández, en cuyo resultado se observa una sistemática preocupación por el fortalecimiento del marco legal e institucional para la gestión ambiental, asumió el compromiso de apoyar una agenda legislativa

¹² Convenio sobre la Diversidad Biológica. Comisión de Seguimiento a los Acuerdos de Cumbre para la Tierra. Diciembre, 2000

¹³ Esta Convención fue aprobada por el Congreso Nacional mediante la Resolución No. 177-01, de fecha 8 de noviembre del año 2001.

ambiental, donde se incluye la incorporación en la Constitución de la República de los derechos ambientales y los principios más relevantes del desarrollo sostenible, destacándose la adopción de una Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la cual se creará una estructura institucional del más alto nivel de la administración pública.

En este mismo sentido se orientaron las recomendaciones del Diálogo Nacional, coordinado por el rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Dr. Agripino Núñez Collado.

Un hecho significativo ha sido el vínculo establecido, en calidad de socio, con la estrategia Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), realizada en la Cumbre de Santo Domingo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Región Centroamericana, el 6 de noviembre de 1997, mediante la Declaración de la República Dominicana sobre la Alianza para el Desarrollo Sostenible -ALIDES-.

En esta Declaración, el Gobierno de la República Dominicana, manifiesta su voluntad de adherirse a los “principios, objetivos generales y específicos, instrumentos y a sus bases que se orientan al fortalecimiento de la democracia como forma básica de convivencia humana; al desarrollo socio-cultural para superar los niveles de pobreza extrema de nuestro país; al desarrollo económico sostenible, fundamentado en la libertad, la dignidad, la justicia, la equidad social y la eficiencia económica; y al manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental”.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) se apoya, entre otros, en los principios de respeto a la vida en todas sus manifestaciones, el mejoramiento de la calidad de vida humana, el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible. Asimismo, contribuyen al esfuerzo permanente de preservar la diversidad biológica, áreas protegidas, control y prevención de la contaminación del agua, el aire y la tierra y permiten el uso sostenible de los ecosistemas y la recuperación de aquellos que se han deteriorado.

También es necesario considerar nuestra incorporación en calidad de Estado Asociado al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de manera específica a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, esquema de carácter vinculante, que incorpora la perspectiva ambiental como un componente del proceso de integración económica, social y política de los Estados Partes.

Es también relevante para el presente documento tomar nota de la Declaración de los Jefes de Estados y de Gobiernos Iberoamericanos del año 2002, o Declaración de Bávaro-2002, en la cual los Estados participantes se comprometen a promover acciones a los fines de lograr el desarrollo sostenible de sus países, tomando como orientación, entre otros, los mandatos siguientes:

- a) Asignar particular importancia a los programas de manejo y protección de los recursos naturales, en especial al plan de acción iberoamericano para la protección y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.
- b) Que la erradicación de la pobreza, la modificación de los patrones no sostenibles de producción y consumo, así como la protección y gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son requerimientos esenciales para el desarrollo sostenible.

- c) De igual manera, propugnamos por un desarrollo turístico apoyado en la sostenibilidad ecológica compatible con los procesos que aseguren la diversidad y la estabilidad de los recursos biológicos. Reconocemos que las áreas protegidas constituyen uno de los fundamentos principales para el desarrollo del turismo sostenible, en particular del ecoturismo, para lo cual es indispensable respetar el principio de conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales que ella proporciona, así como la integridad del territorio de las mismas.

En el ámbito regional es significativa la adopción del Plan ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) y de la Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica, por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), órgano ambiental del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹⁴

Digno de mención es el Foro Electrónico sobre la Descentralización de la Gestión gubernamental de las Áreas Protegidas, realizado por la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna silvestres, realizado del 2 al 9 de octubre del 2005, en el cual participaron representantes de 15 países de la región latinoamericana, incluyendo la República Dominicana.¹⁵

La aprobación de la Ley General Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, No. 64-00, del 18 de agosto del 2000, significó un salto cualitativo para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pues no solamente crea un nuevo marco institucional para la gestión de las áreas protegidas (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales- Subsecretaría de Estado de Áreas Protegidas y Biodiversidad), sino que eleva el nivel de seguridad legal de una serie de unidades del SINAP, que habían sido declaradas por Decreto del Ejecutivo en violación a lo dispuesto por la Ley 67-74, al incorporarla como parte del Sistema.

Es necesario significar que la adopción, por la Ley 64-00, del Decreto 233-96, mediante el cual se crearon 32 nuevas unidades del SINAP, incrementó aun más los conflictos por el uso del territorio para la conservación o para actividades productivas, especialmente con los sectores turístico y minero.

Otras disposiciones relevantes de la Ley 64-00 relativa al SINAP, son:

- a. Su inclusión como instrumento de la gestión ambiental
- b. Legalizar la existencia de Áreas Protegidas Privadas
- c. Definir los mandatos que deben cumplirse para el establecimiento de áreas protegidas
- d. Establece la obligatoriedad de que la gestión, administración y vigilancia de las áreas protegidas se haga, según su categoría de manejo y zonificación, bajo planes de manejo
- e. Define los objetivos nacionales para establecer áreas protegidas
- f. Dispone que las áreas protegidas son patrimonio del Estado
- g. Que la gestión y el manejo de las áreas protegidas deben realizarse con la participación de las comunidades y sus organizaciones
- h. Establecer la cogestión

¹⁴ Los documentos referidos se pueden consultar en la página Web: www.ccad.org

¹⁵ Los resultados del Foro están disponibles en la página Web: www.rlc.fao.org

- i. Crea las áreas protegidas provisionales
- j. Tipifica como delito ambiental la producción de toda alteración, daños o perjuicios dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- k. Crea la subjetividad procesal activa de toda persona o asociación de ciudadanos para denunciar y querellarse por todo hecho, acción, facto, proceso, o la omisión u obstaculización de ellos, que haya causado, esté causando o pueda causar daño, degradación, menoscabo, contaminación o deterioro de las áreas protegidas.

La aprobación por el Congreso Nacional de La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202, de fecha 30 de julio del 2004 (Gaceta Oficial No.10282 de fecha 3 de agosto del 2004) es un hecho que ha dimensionado la necesidad de construir una política explícita para la gestión del SINAP, pues además de la forma traumática de su discusión y aprobación, así como muchas de sus disposiciones, desconociendo los reclamos y recomendaciones de actores e instituciones científicas, técnicas, comunitarias, agencias y organismos de la Cooperación Internacional, incluso de la misma Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se fragmentó el SINAP y se excluyeron sitios u unidades del SINAP, que a juicio de expertos, contienen ecosistemas y especies de importancia extraordinaria, tanto nacional como global, las cuales deben recibir una protección especial del Estado Dominicano.

Este instrumento legal generó un recurso de inconstitucionalidad y una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que ha creado un precedente jurisprudencial que ha sido calificado como monstruoso y contrario al interés nacional, que reduce la protección y la salvaguarda que debe hacer el Estado (Congreso de la República) de los bienes nacionales (recursos nacionales), a una sola de su dimensión, la cuantitativa (% del territorio nacional), sin considerar la dimensión más importante o básica, de porqué se crean las áreas protegidas, la dimensión cualitativa, es decir de calidad, naturaleza, condiciones, importancia y necesidad de preservación de tales recursos. Lo antes señalado, junto a otras imperfecciones de carácter técnico y legal, hace de la Ley 202-04 un instrumento ineficaz e insuficiente para una gestión efectiva del SINAP.

Es digno mencionar, la relevancia dada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Plan Nacional para los Objetivos del Milenio de La ONU, específicamente lo concerniente al Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. En este sentido se ha establecido como meta (No.9) incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente, a través de esfuerzos adicionales para revertir el deterioro de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, centrándose en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuantificando la inversión necesaria para alcanzar la meta relativa al SINAP en US\$42,876,571, para el período 2006-2015, considerando como una de las intervenciones del Plan la elaboración de la Política para la Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹⁶, actividad que se cumple con la adopción del presente documento.

Es significativo como antecedentes de este proceso la Visita de Consultoría realizada del 4 de noviembre al 1 de diciembre del 2001 por los Consultores Raúl Solórzano y Guillermo Arias, financiada por el Proyecto Gestión de Recursos Naturales, componente asesoría en formulación de políticas, de la GTZ, la cual tuvo dentro de su termino de referencia brindar “apoyo en la elaboración del primer borrador de la Estrategia de Sostenibilidad de la Áreas Protegidas y Fortalecimiento del Consejo Técnico”.

¹⁶ Invirtiendo en el Desarrollo Sostenible de la República Dominicana: Evaluación de Necesidades para Cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). COPDES-ONU-ONAPLAN. 2005.

En el informe final los consultores señalan: “con la Estrategia de Sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas se obtuvo el apoyo de las nuevas autoridades pero no se logró obtener el primer borrador esperado”¹⁷.

Sin embargo se avanzó en el planteamiento de una propuesta, la cual contempla en su segunda fase como su primer objetivo: “Preparar un estudio básico de ordenamiento del Sistema de Áreas Protegidas. En el ámbito nacional para determinar cuales muestras de ecosistemas o valores culturales no se encuentran representados en las áreas protegidas para tales fines, para identificarlos y proponer su inclusión. En el ámbito local para cada área protegidas, determinar si debe ser ampliada o reducida”.

En esta misma perspectiva se sitúa la ficha técnica No 5 elaborada por el Consultor Marvin Melgar del Proyecto PROCARYN orientada a establecer un marco conceptual para la formulación de una línea de acción para la gestión de la zona amortiguamiento del área de influencia del proyecto.

Otro antecedente relevante es la Visión para la Biodiversidad de la República Dominicana 2025, adoptada por la SEMARN, es presentar y caracterizar una visión a largo plazo del rol de la biodiversidad, dentro de la sociedad dominicana.

La visión sobre la biodiversidad dominicana es que para el año 2025 se hace un uso sostenible de sus diversos componentes (genes, especies y ecosistemas), sobre la base del conocimiento de su potencialidad para contribuir al desarrollo nacional, conservando y protegiendo especies y hábitats, en un marco legal e institucional eficiente y eficaz, con la participación de los sectores involucrados¹⁸.

En el eje principal de acción conservación de hábitats y espacios naturales, se explicita que la conservación de estos espacios, hábitats y ecosistemas, considera el desarrollo de un sistema de áreas protegidas que incluya los ambientes terrestres y acuáticos y que asuma como propósito principal, la protección de la biodiversidad en su sentido más amplio. Los beneficios que ofrecen las áreas protegidas son cada día más amplios y representan estrategias de conservación de recursos naturales claves, y en el caso del país, son factores importantes de actividades económicas. En este sentido, la definición de una política de áreas protegidas realista, que pueda demostrar los servicios ambientales objetivamente, es fundamental para un manejo apropiado de la biodiversidad, de no lograrse esto, la biodiversidad misma estaría en un serio peligro¹⁹.

La Ratificación de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica (RD-CAFTA) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA RD-CA-EE.UU.), constituye un marco legal internacional que ha de influir significativamente en los diferentes componentes, sectores y subsectores de la gestión ambiental del país, y por consiguiente al Sistema Nacional de Ares Protegidas.

El RD-CAFTA, en su Capítulo 17 Ambiental compromete a las Partes a garantizar “que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y que deberán

¹⁷ Solórzano, Raúl y Guillermo Arias. Informe visita de consultoría. Diciembre 2001.

¹⁸ Visión para la Biodiversidad de la República Dominicana 2025. SEMARN-USAID-IPEP-2006.

¹⁹ Idem.

esforzarse en mejorar esas leyes y políticas”, así mismo consigna que “una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes”.

Relevante es lo consignados en el Art. 17.2.2 de este Tratado, al obligar a las Partes a “asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio”.

Es notoria la inclusión, tanto en el anexo 17.9 relativo a la Cooperación Ambiental del RD-CAFTA y en el Art. V.1 (d) del ACA RD-CA-EE.UU., como prioritario para el desarrollo de las actividades de cooperación ambiental, la “conservación y manejo de especies migratorias compartidas y que se encuentren en peligro de extinción y son objeto del comercio internacional, el manejo de parques marinos y otras áreas protegidas”.

Un documento que debemos considerar es el “Informe Nacional de Desarrollo Humano: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada. 2005” del PNUD, pues dentro de otros muchos aspectos trascendentes, aborda con claridad la traumática relación de la industria turística con el medio ambiente y los recursos naturales, y específicamente con los recursos costeros y marinos, las áreas protegidas y con las fuentes de agua subterránea. El Informe afirma “El desarrollo del turismo ocurre en zonas ecológicamente frágiles. Como resultado amplias áreas costeras han sido dañadas”, agregando que “Las infraestructuras hotelera se han construido sistemáticamente, en violación de los límites establecidos por la ley (límites tales como construir a una distancia mínima de 60 metros desde la costa) o en humedales desecado”. En este documento se afirma que “a pesar de las contribuciones económicas del turismo, y de la importancia del medio ambiente para el desarrollo del mismo, la actividad a descuidado el medio ambiente en el cual se desenvuelve. Ha creado problema en materia de seguridad del agua potable, playas limpias, arrecifes de coral y áreas protegidas bien administradas²⁰”

El Banco Mundial ha afirmado que “Las políticas turísticas actuales están dirigidas, primordialmente, a captar más turistas sin tomar en cuenta la capacidad de carga de la base de recursos naturales existentes²¹. Este documento describe la política turística actual como de “Tala y quema”, al señalar “El crecimiento planificado para Samaná y las presiones para desarrollar Bahía de las Águilas son ejemplos adicionales de un modelo turístico de “tala y quema” que busca desarrollar nuevas áreas en la medida en que se degradan las antiguas²²”

Un referente obligado de este proceso y su resultado, por su naturaleza vinculante para el país, es el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, adoptado por la séptima reunión de la Conferencia de las Partes (COP) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) inspirada en la Plan de aplicación de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDSD), los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Acuerdo y Plan de Acción de Durban del Quinto Congreso Mundial de Parques.

²⁰ PNUD (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo). 2005. “Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada”. Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo, R.D. Editora Corripio C. por A.

²¹ Banco Mundial 2004. “República Dominicana: Prioridades Ambientales y Opciones Estratégicas. Análisis Ambiental del País”.

²² Idem.

El objetivo general del Programa de Trabajo sobre áreas protegidas del CDB es “apoyar la creación y mantenimiento-para 2010, en el caso de áreas terrestres y para el 2012, en el caso de áreas marinas, de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas que, colectivamente, contribuyan al logro de los tres objetivos del Convenio y a la meta 2010 de reducir significativamente el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica”.

La COP7 del CDB también solicitó a las Partes y organismos de desarrollo que incorporen los objetivos sobre áreas protegidas en sus estrategias de desarrollo.

Son significativas las consideraciones del Secretario Ejecutivo del CDB, Sr. Hamdallah Zedan, sobre el cambio de paradigma respecto al papel de las áreas protegidas, al afirmar que “ha quedado atrás el paradigma de “parques y reservas nacionales”, que prevaleció desde el siglo XIX hasta mediados del siglo XX, y hoy se ha adoptado un enfoque conceptual y práctico más amplio, el de áreas de uso sostenible. Ahora sabemos que, además de valores de conservación, las áreas protegidas poseen valores esenciales para el bienestar humano.”

Destaca el Secretario Ejecutivo en el Preámbulo a la publicación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, que entre los beneficios que proporcionan las áreas protegidas están: La conservación de biodiversidad y los ecosistemas, diversos servicios de los ecosistemas, turismo, ocio, medios de subsistencia para poblaciones locales y su contribución a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible.

El Programa se compone de cuatro elementos vinculados entre sí, que al aplicarse se refuerzan mutuamente y cuya implementación es intersectorial.

Conforme la introducción del Programa, el elemento 1 del programa se refiere a lo que los sistemas de áreas protegidas deben conservar y donde. Los elementos 2 y 3 del programa tratan de cómo aplicar con eficacia los sistemas de áreas protegidas, incluidas cuestiones tales como el entorno de políticas, la gobernabilidad y la participación, así como la creación de capacidad. El elemento 4 del programa se refiere a los pasos necesarios para evaluar y supervisar la eficacia de las medidas adoptadas en relación con los elementos 1, 2 y 3.

7. Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Sistema de Áreas Protegidas de la República Dominicana está compuesto por 86 unidades de conservación que abarcan más o menos el 27 % del territorio nacional. Estas áreas protegidas contienen altos valores ecológicos, biológicos, escénicos y culturales que las hacen importantes para la economía nacional, pero al mismo tiempo vulnerable debido a la riqueza que contiene.

Si bien es cierto que las áreas protegidas de la República Dominicana representan escenarios naturales de gran valor histórico, cultural, ambiental y económico, no es menos cierto que hoy en día la casi totalidad de las áreas protegidas están sometidas a fuertes impactos y amenazas causadas mayoritariamente por la acción del ser humano.

Estas acciones ponen en peligro tanto la estabilidad de la diversidad biológica, como la provisión de servicios ambientales. En la actualidad, sólo un número reducido (trece en el momento del presente análisis) del total de áreas protegidas cuenta con planes de manejo, planes de acción o han sido objeto de estudios básicos.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, el Sistema de Áreas Protegidas de la República Dominicana experimentó un rápido crecimiento. En el año 1980, la República Dominicana contaba con un total de nueve áreas protegidas. Desde esa fecha, el país ha expandido dramáticamente su red de áreas protegidas y en la actualidad cuenta con un total de ochenta y seis unidades de conservación.

A continuación se incluye un cuadro que muestra la evolución del crecimiento del Sistema de Áreas Protegidas de la República Dominicana desde el año 1980 hasta el año 2001, antes de la aprobación de la Ley 202-04.

Cuadro 8.1: Evolución de las Areas Protegidas en la República Dominicana

Categorías de Manejo de Áreas Protegidas	1980	1981 - 1990	1991-2001
Reservas Científicas	1	5	6
Parques Nacionales	8	14	22
Monumentos Naturales	-	-	9
Reservas Antropológicas	-	-	2
Reservas Biológicas	-	-	4
Refugio de Fauna Silvestre	-	-	7
Vías Panorámicas	-	-	10
Corredores Ecológicos	-	-	6
Areas Nacionales de Recreo	-	-	3
Reserva Ecológica Especial	-	-	1
Total	9	19	70
Porcentaje del área total del país (1)	4.2%	11.2%	16%

(1) Estos porcentajes sólo incluyen el área terrestre de las áreas protegidas, no el área marítima
IRG, 2001

El conjunto de estas unidades de conservación ocupaban un total de 12,691.78 km². De esta superficie, un total de 8,031.28 km² corresponden a zonas terrestres, lo cual representa un 16% del área total del país, mientras que los restantes 4,660.65 km² protegidos corresponden a zona marítima caribeña (como en el caso del Parque Nacional Jaragua o el Parque del Este) y atlántica (como en el caso del Parque Nacional de Montecristi o el Banco de la Plata)²³.

De las 70 unidades que conformaban el SINAP en el 2001, cuarenta y nueve (70 %) fueron declaradas en los meses de diciembre de 1995 y julio de 1996. Mediante el Decreto 309-95, del 31 de diciembre del 1995, se crearon once (11) y treinta y ocho (38) por el Decreto 233-96, del 3 de julio de 1996 (cuarenta días antes de concluir el gobierno).

Según el estudio citado (Abr, 2002), de las 38 áreas declarada por el Decreto 233-96, la SEMARN solamente estaba presente en ocho de ellas, y de las 11 del Decreto 309-95 solamente en cinco. Esta vertiginosa expansión refleja un el creciente interés de la sociedad dominicana, por preservar la base fundamental de recursos naturales para garantizar su viabilidad futura, sin que ello este acompañado de la provisión de los recursos económicos y técnicos necesarios para un efectivo manejo de las mismas, lo cual la convierte en áreas protegidas “formales”, a expensa de la fortaleza de marco legal que la crea y de la voluntad de los gobernados de respetarla.

El cuadro siguiente explicita las dimensiones y la situación del SINAP en el 2001.

Categoría de Manejo	No. de Áreas	Área Total (km ²)	Superficie (km ²)		Áreas con Planes de Manejo	Áreas con Infraestructura para visitantes	Áreas con Infraestructura de Manejo	Áreas con personal
			Terrestre	Marina				
Reservas Científicas	6	222.68	128.68	94.00	2	3	4	4
Reservas Biológicas	4	383.80	383.80	-	1	1	1	1
Parques Nacionales	22	8776.80	6,650.80	2126.00	8	11	13	15
Monumentos Naturales	9	248.90	150.90	98.00	-	4	5	5
Refugio de Fauna Silvestre	7	2,553.90	211.40	2,342.50	-	3	3	3
Vías panorámicas	10	229.50	229.50	-	-	1	1	1
Corredores Ecológicos	6	82.00	82.00	-	-	1	-	-
Reservas Antropológicas	2	10.50	10.50	-	1	2	1	1
Áreas Nacionales de Recreio	3	43.70	43.70	-	-	2	1	2
Cinturón Verde	1	140.00	-	-	1	1	-	-
Total	70	12,691.78	8,031.28	4,660.50	13	29	29	32

(IRG, 2001)

El marco legal actual de SINAP, es las Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 24 de julio del 2004 (gaceta oficial No.10282 de fecha 3 de agosto del 2004) y la Ley 64-00 del 18 de agosto del 2000 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

²³ Diagnóstico Ambiental y análisis Económico/Fiscal. SEMARN. Proyecto de Políticas Nacionales de Medio Ambiente. Abt, Diciembre 2002.

Según la Ley 64-00, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas estaba compuesto por todas aquellas áreas que fueron creadas mediante la Ley 67 del 1974, así como las creadas por los decretos del Poder Ejecutivo, al amparo y en violación de la Ley 67. Asimismo incorpora nuevas categorías de manejo y da vigencia a las áreas protegidas establecidas mediante el Decreto 233-95 que fuera derogado por el Decreto 319-96.

Según la Ley 202-04 el SINAP esta conformado por las unidades y categorías de manejo que se detallan en el siguiente cuadro.

Componentes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas²⁴

Tipos de Áreas Protegidas y Categorías de Manejo según la IUCN	Número	Área (km ²) ²⁵	% del Territorio Nacional
Áreas Estrictamente Protegidas (IUCN Ia)	8	199.28	0.42
Reserva Científica (Ia)	6	177.28	0.37
Santuarios de Mamíferos Marinos (Ib)	2	22.00	0.05
Parques Nacionales (IUCN II)	19	7,931.19	16.46
Parques Nacionales (terrestres) (II)	17	7,921.76	16.44
Parques Nacionales Marinos (II)	2	9.43	0.02
Monumentos Naturales (IUCN III)	17	449.57	0.94
Monumentos Naturales	17	449.57	0.94
Refugios de Vida Silvestre (IUCN IV)	15	276.39	0.57
A. Refugios de Vida Silvestre (IV)	15	276.39	0.57
Paisajes Protegidos (IUCN V)	11	290.20	0.60
A. Vías Panorámicas (V)	9	190.82	0.40
B. Áreas Nacionales de Recreo (V)	3	99.38	.20
Reservas Nacionales (IUCN VI)	15	2,303.62	4.78
Reservas Forestales (VI)	15	2,303.62	4.78
TOTAL	86	11,450.26	23.76

En el mismo documento de proyecto se afirma que “El desarrollo histórico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas actual, fue motivado principalmente por una preocupación por conservar especies específicas y características únicas, contrario a haber sido establecido como resultado de un plan para proteger paisajes y procesos ecológicos, y adicionalmente a especies. Su desarrollo fue también coyuntural y no estratégico.”

En la actualidad solo 35 (41%) de las unidades de conservación del SINAP mantienen administración formal (más de un empleado administrativo por área). Para el año 2005 contó con un presupuesto de 62.5 millones de pesos, de los cuales el 90 % estuvo destinado a gastos fijos (nómina). Adicionalmente recaudo cerca de 65 millones, los cuales ingresaron a la cuenta general de la nación.

²⁴ Tomado del concepto de Proyecto (PDF-B) Re-ingeniería del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la República Dominicana. Febrero, 2006.

²⁵ Los datos ofrecidos sobre superficie son los incluidos en el texto de la ley 202-02, los cuales no son totalmente precisos debido a la confusión legal sobre las definiciones de las categorías, la descripción de los límites y la no diferenciación entre áreas terrestres y marinas en varias unidades del sistema.

A continuación presentamos los hallazgos más relevantes de los estudios diagnósticos realizados²⁶.

A) Patrimonio Natural y Cultural

Este estudio realizado por The Nature Conservancy (TNC), ha identificado una cantidad significativa de ecosistemas (objetos de filtros gruesos) y de especies (objetos de filtros finos) de importancia para la conservación de la viabilidad futura de la biodiversidad dominicana, que reseñamos a continuación.

El proceso de Planificación para la Conservación inicia con la selección de objetos de conservación marinos tal como lo plantea el Esquema de las 5 S propuesto por TNC (The Nature Conservancy, 2000). Esta metodología adopta el concepto de que la biodiversidad existe en distintas escalas geográficas y en distintos niveles de organización biológica. Los niveles de organización biológica planteados son: especies, comunidades ecológicas, sistemas ecológicos y procesos ecológicos (The Nature Conservancy, 2000). Los objetos de conservación seleccionados deben cumplir con los siguientes requisitos: reflejar las metas de conservación ecoregionales, representar la biodiversidad del sitio y/o estar altamente amenazadas; además deben identificarse aquellos objetos de conservación que sean considerados viables (The Nature Conservancy, 2000).

<i>Grupos</i>	<i>Total de especies</i>	<i>Número de especies amenazadas o en peligro</i>	<i>Porcentaje del Grupo amenazado con extinción</i>
Algas	168	Desconocido	--
Vertebrados	964	204	33
Invertebrados	698	117	17

Tomado y modificado de (International Resources Group, 2002).

Para el análisis de los objetos de conservación marinos, se analizaron todas las zonas costeras y marinas del país sin excluir las Áreas Marinas Protegidas. El programa seleccionó un portafolio marino compuesto por el conjunto de unidades de planificación que representan la forma más eficiente de lograr los porcentajes de conservación establecidos. Los resultados preliminares incluyen los mapas de portafolio, de distribución de los objetos de conservación, de costo, de actividades humanas en superficie y de áreas Irremplazables.

Se seleccionaron a nivel de sistemas ecológicos los ecosistemas de manglar, costa rocosa, playa arenosa y arrecife de coral, los cuales se consideran los ecosistemas marinos más significativos desde el punto de vista de la conservación.

Dentro de esta escala de especies y/o grupos de especies fueron seleccionados como objetos de conservación las tortugas marinas, los cetáceos, los manatíes, las aves marinas y las agregaciones de reproducción de peces arrecifales. Algunos criterios adicionales que fueron aplicados a esta selección, involucran aspectos biológicos como baja tasa de reproducción y reclutamiento, un alto grado de vulnerabilidad sobre la especie o sobre su hábitat, amenazas económico-sociales y

²⁶ Los estudios completos están disponibles en www.foroap.net.do

la condición de ser especies amenazadas, en peligro de extinción o endémicas de la Isla Hispaniola.

Los porcentajes de conservación meta fueron establecidos para cada UEs del país y se encuentran entre un 10% y un 30% para los ecosistemas marinos y también para las especies y agrupaciones de especies (ver cuadro siguiente). Es decir, que se establecieron niveles de porcentajes relativamente “bajos” como una medida de precaución que pretende establecer los límites mínimos del rango de conservación, con el fin de que puedan servir de base para futuras modificaciones en la medida en que se desarrollen las actividades de planificación correspondientes.

Resumen de los Objetos de Conservación seleccionados para la República Dominicana, junto con el porcentaje de conservación meta establecido

<i>No.</i>	<i>Objetos marinos de conservación</i>	<i>Porcentaje Meta (%)</i>
1	Manglares	30
2	Playas arenosas	20
3	Arrecifes de coral	20
4	Costa rocosa	10
5	Manatí	30
6	Agregaciones peces arrecifales	30
7	Cetáceos	20
8	Tortugas marinas	20
9	Aves marinas	10

Ecoregiones Agua Dulce.

El Análisis de Agua Dulce fue desarrollado en base a los siguientes grupos de unidades jerárquicas:

- Ecoregiones de Agua Dulce,
- Unidades de Drenaje Ecológico (UDEs),
- Sistemas Acuáticos Ecológicos (SAEs),
- Objetos de Conservación,
- Factores/Atributos Ecológicos Claves.

Un objeto es un elemento de la biodiversidad que será el foco de los esfuerzos de planificación. Este puede estar localizado en múltiples escalas espaciales y niveles de organización biológica. Los objetos son de dos tipos diferentes:

- Sistemas Acuáticos Ecológicos (objeto de filtro grueso) los cuales son unidades espaciales que aseguran la conservación de especies raras y endémicas, así como también de especies comunes y bien distribuidas.
- Nivel de Especie (objeto de filtro fino), las cuales son representadas por especies individuales o grupos de especies. Estas especies para cada ecoregión son identificadas priorizando especies en peligro, endémicas y disminuyendo.

Establecer metas al nivel ecoregional también permite a los planificadores medir cuan exitoso es un portafolio en cuanto a representar y conservar la biodiversidad de una región. Las metas deben

estar basadas en qué será necesario, en términos de la abundancia y la distribución, para conservar un objeto en un periodo específico de tiempo y no solamente para el estatus y distribución actuales.

Existe una gran aceptación de que las metas deben ser establecidas hasta un 10 a 12% de la proporción de la extensión original, ya que las áreas terrestres protegidas cubren aproximadamente un 3.5% de la masa terrestre mundial y el incremento propuesto debe efectivamente preservar un gran número de especies (Harrison et al. 1982, McNeely 1993). Pressey et al. (2003) considera que esos valores son válidos para tomadores de decisiones y políticos pero no para los conservacionistas, ya que los mismos fallan en cumplir con los requerimientos biológicos para la conservación de las especies.

Los objetos de conservación del sistema terrestre (filtro grueso) y sus localizaciones se identificaron con las tres siguientes capas cartografías de SIG: (1) un mapa de zonas de vida, (2) un mapa de geología simplificado y (3) un mapa de vegetación reciente.

La superposición del mapa de geología simplificado sobre el mapa de las zonas de vida reveló 44 regiones geoclimáticas en el país. Luego se superpuso el mapa de vegetación sobre el mapa de regiones geoclimáticas con el fin de mostrar la distribución de las ocurrencias de las formaciones vegetales terrestres que todavía existen en cada región geoclimática. Hay 37 especies de plantas y 206 especies de fauna (incluyendo mamíferos, aves, anfibios, reptiles, mariposas y moluscos)

Regiones geoclimáticas de la República Dominicana

Zona de Vida	Clase del Lecho de Rocas					
	Aluvial	Calcáreo	Sedimentario	Volcánico-Extrusivo	Volcánico-Intrusivo	Ultramáfico
Seco	X	X	X	X	X	N/A
Húmedo	X	X	X	X	X	X
Muy Húmedo	X	N/A	N/A	X	X	X
Pluvial	X	X	X	X	X	X
Montano Bajo / Húmedo	X	X	X	X	X	X
Montano Bajo / Pluvial	X	X	X	X	X	X
Montano Bajo / Muy Húmedo	N/A	N/A	X	X	X	N/A
Montano / Muy Húmedo	N/A	X	X	X	X	N/A
Epinoso	X	X	X	X	N/A	N/A

B) Categoría de Manejo

Este estudio realizado por el Dr. Ramón Ovidio Sánchez, estuvo encaminado a evaluar la pertinencia de las categorías de manejo que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y la relación de correspondencia entre las categorías de manejo asignadas a las unidades de conservación del SINAP, con sus respectivos límites y la importancia, trascendencia, rareza y valor ecológico de los recursos naturales y culturales que contienen.

Las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas representan distintas alternativas para el ordenamiento territorial, fundamentado en la necesidad de conservación de la biodiversidad, los recursos naturales y culturales, así como también en la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de los pueblos. En consecuencia, cada país ha ido conformando su Sistema Nacional de Áreas Protegidas, haciendo uso de Categorías de Manejo según su propio enfoque particular.

Los criterios para seleccionar las Categorías de Manejos son:

- Los objetivos nacionales de conservación del país;
- Los objetivos de su Sistema Nacional de Áreas Protegidas;
- Los objetivos específicos de manejo para los cuales se ha declarado el área en calidad de protegida.

Si bien el Sistema de UICN (1994) establece que todas las categorías son igualmente importantes, el gradiente de intervención humana permitido aumenta según sea mayor el número de la categoría. Así, se habla del carácter blando o flexible de las categorías de manejo V y VI, y de áreas protegidas estrictas a las categorías I y II. No obstante, la flexibilidad en los usos permitidos no deberá ser contraproducente ni con los objetivos de manejo propios de la categoría ni con los objetivos de manejo del área en sí.

En el país la aplicación del concepto de áreas Protegidas inició bajo el amparo de la denominación “Zonas/Áreas Vedadas”. Las zonas/Áreas Vedadas, Parques Nacionales y Reservas Forestales fueron las categorías de manejo aplicadas hasta el año 1974, fecha en la cual se institucionalizó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mediante la Ley 67 del 8 de noviembre del 1974. Las Categorías de Manejo amparadas por esta Ley y aplicadas entre el 1974 y el 1995 fueron:

- Áreas Recreativas
 - Parques Recreativos Nacionales
 - Jardines Zoológicos Nacionales
 - Acuarios
- Carreteras Panorámicas
 - Áreas Históricas
 - Monumentos Naturales
- Áreas Naturales e Indígenas
 - Parques Nacionales
 - Reservas Científicas Naturales
 - Jardines Botánicos

Es decir, hasta el 1995 las áreas silvestres a ser protegidas debían ser categorizadas como Parque Nacional o como Reserva Científica Natural.

La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (64-00) de fecha 18 de agosto del 2000 ratificó las categorías de manejo existentes (Decretos 309-95 y 233-96) hasta ese momento, quedando legalmente reconocidas las siguientes:

1. Reservas Científicas (Categoría Ia UICN)
2. Reservas Biológicas (Categoría Ib UICN)
3. Parques Nacionales (Categoría II)
4. Monumentos Naturales (Categoría III UICN)
5. Reservas Antropológicas
6. Refugios de Fauna Silvestres (Categoría IV)
7. Vías Panorámicas (Categoría V UICN)
8. Áreas Nacionales de Recreo (Categoría V UICN)
9. Corredores Ecológicos (Categoría V UICN)
10. Reserva Ecológica Especial (Cinturón Verde de Santo Domingo)

Finalmente, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas (Ley 202-04) de fecha 30 de julio del 2004 ha dado origen a serias confusiones acerca de las actuales categorías de manejo. Por un lado, el artículo 13 de la referida ley establece las siguientes categorías “consistentes con las normas universalmente aceptadas por la Unión Mundial para la Naturaleza”:

Categoría I. Áreas de Protección Estricta	Categoría V. Reservas Naturales
Reserva Científica	Reservas Forestales
Santuario de Mamíferos Marinos	Bosque Modelo
Categoría II. Parques Nacionales	Reserva Privada
Parque Nacional	Categoría VI. Paisajes Protegidos
Parque Nacional Submarino	Vías Panorámicas
Categoría III. Monumentos Naturales	Corredor Ecológico
Monumento Natural	Áreas Nacionales de Recreo
Monumento Cultural	
Categoría IV. Áreas de Manejo de Hábitats/Especies	
Refugio de Vida Silvestre	

Por otro lado, en el artículo 14 se cambia la denominación a la Categoría III y se invierte la numeración a las Categorías Reserva Natural y Paisajes Protegidos. Es decir, la Categoría III en el artículo 13 corresponde a Monumento Natural, mientras que el artículo 14 la designa como Área de Protección Especial. Asimismo, Reserva Natural aparece en el artículo 13 como Categoría V, mientras que en el artículo 14 aparece como Categoría IV; Paisaje Protegido está descrito como Categoría VI según el artículo 13 mientras que en el artículo 14 está como Categoría V.

Más aún, a pesar de que el artículo 13 establece la “consistencia” de las Categorías de Manejo con las de la UICN esto no se corresponde como tal. Pues, la Categoría VI (Paisaje Protegido) de

la referida ley se corresponde con la Categoría V de la UICN, y la Categoría V (Reservas Naturales) parece corresponder con la Categoría VI de la UICN.

A pesar de que actualmente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está conformado por 86 Unidades de Conservación, sólo 18 (21 %) Áreas Protegidas han sido declaradas como tales mediante el previo reconocimiento y evaluación técnica de sus recursos naturales/culturales y características socioeconómicas. A partir del 1995 la realización de estudios como soporte técnico a las propuestas de creación de áreas protegidas y/o a la designación de categorías de manejo ha sido prácticamente nula.

El resultado de una muestra aleatoria de 28 (32.5%) de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas actual indica que el 80.0% de las Unidades de Conservación de dicha muestra no cuentan con la identificación documentada de su(s) objetivo(s) de conservación. Más aun, apenas el 5.9% de las áreas que cuentan (20%) con la identificación documentada de su(s) objetivo(s) de manejo exhiben una definición clara de su(s) objetivo(s) primario(s) o principal(es) de manejo. Es decir, solo un área del total de muestreo ha sido objeto de un proceso de priorización de sus objetivos de manejo.

De igual manera, el 45.4% del total de áreas que conforman la muestra no cuentan con información documentada acerca de los principales recursos naturales y/o culturales que sustentan su declaración como espacios naturales protegidos.

Consecuentemente, la carencia de información del 57.0% de las áreas en cuanto a sus objetivos de manejo y sus recursos naturales y/o culturales no permite enjuiciar objetivamente la pertinencia de su categoría de manejo asignada.

Por otro lado a una (3.6%) de las áreas muestreadas se le consideró pertinente un cambio de categoría de manejo, atendiendo a las particularidades de sus recursos y sus objetivos de manejo actuales.

Cerca del 50% de los consultados favorecen la creación de áreas protegidas privadas pertenecientes a cualquiera de las seis categorías de manejo de la UICN.

Finalmente, el contenido de la Ley Sectorial sobre Áreas Protegidas (Ley 202-04) presenta seria inconsistencia en cuanto a las categorías de manejo, lo cual origina grandes confusiones que hacen inaplicable a la referida ley. Tal inconsistencia se muestra en sus artículos 13 y 14, destacándose cambios en el número y en la denominación de dichas categorías, así como en el número correspondiente al sistema de la UICN.

El país no ha definido claramente sus objetivos nacionales de conservación. A pesar de que la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley 64-00) contiene algún esbozo de principios relacionados al tema. En consonancia con los objetivos nacionales de conservación deberían estar definidos también los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La determinación de los objetivos de manejo de cada área protegida debe corresponderse con las características intrínsecas (recursos), capacidades y posibilidades de usos de las mismas. Esto a su vez debe determinarse en función de estudios técnicos que avalen las particularidades ambientales y socioeconómicas de estos territorios.

La mayoría de las áreas protegidas carecen de información documentada al respecto. Apenas el 21% de las áreas protegidas han sido declaradas como tal mediante argumentos contenidos en estudios técnicos, relacionados con la realidad ambiental social y económica de los territorios en cuestión

Se nota cierta inclinación por el dominio conceptual y práctico de categorías de manejo estrictas; es decir, aquellas con mayores restricciones en torno al uso de los recursos contenidos en los espacios naturales protegidos

Una combinación de categorías estrictas, medianamente flexibles y flexibles sería lo ideal en todo Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Dada la realidad en la República Dominicana, el dominio de áreas protegidas pertenecientes a categorías de manejo estrictas podría en muchos casos limitar la satisfacción de necesidades locales, y por ende favorecer la indiferencia, apatía y rechazo por parte de las comunidades afectadas, en cuanto a su integración en la gestión de las áreas protegidas. Todo esto último contrasta con el nuevo paradigma sobre las áreas protegidas, en el sentido de que las mismas deben ser incorporadas al desarrollo sostenible de los países y de manera específicas a los esfuerzos de lucha contra la pobreza.

C) Sostenibilidad Económica

Este estudio, realizado por el Proyecto IPEP-IRG de la USAID, caracterizó la situación económica del SINAP, avanzando en la formulación de una juiciosa propuesta para alcanzar el financiamiento sostenido del mismo, tomando como base su potencialidad para generar su sostenibilidad económica.

A pesar de la no disponibilidad de suficiente información financiera auditada se concluyó que en la actualidad en la inversión en bienes de capitales es muy baja, los salarios consumen el 90% de las asignaciones proveniente del presupuesto nacional, se demora la entrega de las asignaciones presupuestarias, el en actual nivel (bajo) de funcionamiento del SINAP esta generando más ingresos que lo asignado en el presupuesto nacional.

El siguiente cuadro ilustra la situación económica del SINAP.

**Resumen de Gastos e Ingresos por
Visitantes para algunas APs
2005**

Parques Nacionales y Areas Protegidas	Gastos Totales (ajustados por inflación al 2005)	Ingresos por entradas 2005 (con proyección nov. y dic.)	Diferencia
Del Este	4,938,134.50	30,950,043.80	26,011,909.30
Montecristi (Estero Hondo)	2,136,502.87	7,125,028.50	4,988,525.63
Santuario de Mamif. Marinos Samaná	1,278,398.38	3,050,412.20	1,772,013.82
Isla Catalina	789,480.19	1,322,400.00	532,919.81*
Albufera de Maimón	550,335.69	1,200.00	-549,135.69*
Cabarete y Goleta (El Choco)	693,106.11	69,480.28	-623,625.83
Bahia de las Calderas	650,992.18	21,648.09	-629,344.10
Cuevas de Borbón o Pomier	726,701.68	10,400.00	-716,301.68*
Los Haitises	4,368,756.99	3,222,732.89	-1,146,024.09
Isla Cabritos / Lago Enriquillo	1,736,385.12	424,400.00	-1,311,985.12*
Donald Dod (Baharucó)	1,811,897.41	193,020.77	-1,618,876.64
Jaragua	1,894,380.76	242,820.97	-1,651,559.79
Amando Bermúdez	2,707,648.95	256,441.03	-2,451,207.92
Total	24,282,720.83	46,890,028.53	22,607,307.70

Fuente: datos SBN/ARN. * Elaborado con datos de visitación del 2004.

Aunque se muestra un superavit en conjunto, los ingresos son canalizados directamente al Gobierno Central

La propuesta considera un proceso gradual de mejoramiento de la gestión de las diferentes unidades del SINAP e identifica fuentes múltiples de ingresos y procura asegurar la sostenibilidad y seguridad en el tiempo de un flujo de dinero que sea capaz de soportar al Sistema, de tal forma que se cuente con los fondos necesarios para una operación mejorada en áreas prioritarias del Grupo I el inicio del mejoramiento de las operaciones en las unidades del grupo II.

La soluciones económicas de Impacto Inmediato:

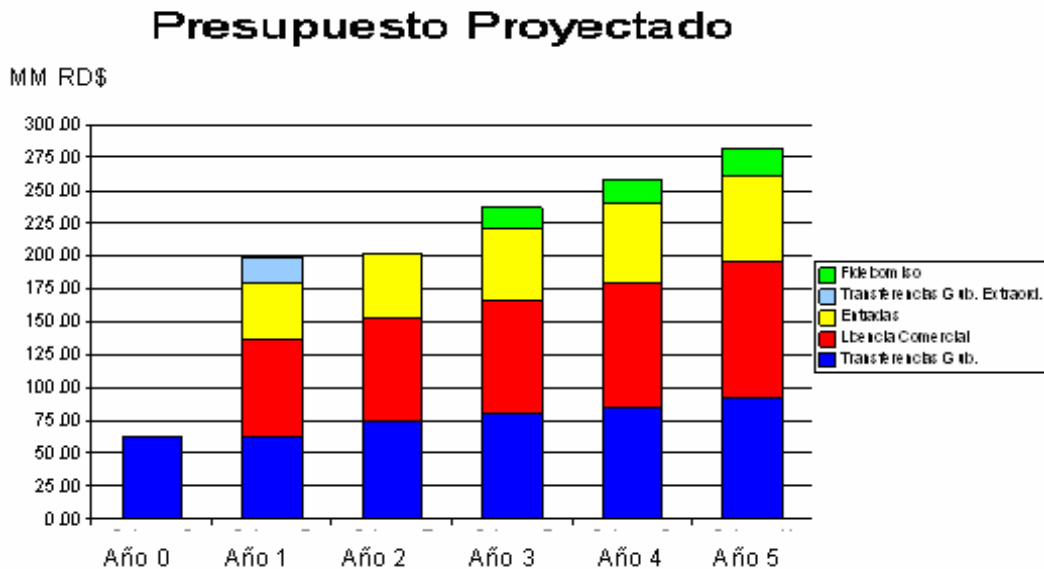
- Licencia de Uso Comercial
No. de Visitantes a APs : 450,000 por RD\$175
(\$5 US) por 90% = RD\$ 70.88 millones
(Cobrado a los hoteles/guías)
- Incremento de la entrada de RD\$ 100 a RD\$200 (sólo a extranjeros)
475,000 por 90% = 405,000 x RD\$ 100 (\$3 US)
= RD\$ 42.75 millones
- Incremento en Transferencias Presupuestarias
 - Es necesario aumentar las transferencias en forma extraordinaria, solo una vez, en 19 millones el primer año.

La soluciones con impacto económico en el mediano y largo Plazo:

- Amigos de Fundaciones (sin fines de lucro)
- Transferencias Presupuestarias
- Marco Legal Institucional
- Secuestro de Carbono

- Pagos para Servicios de Bienes Ambientales
 - (Patentes Bioprospección, Agua, Erosión)
- Mercadeo y Promoción de las Áreas Protegidas al exterior del país

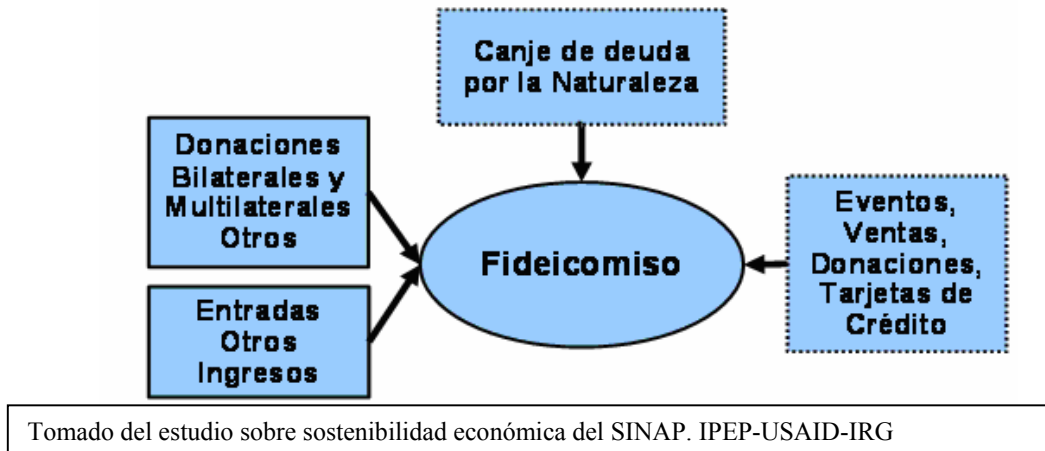
En el gráfico siguiente se presenta un presupuesto mejorado según fuente proyectada de financiamiento.



Los posibles usos identificados para el Fondo de Fideicomiso son:

- Establecimiento, restauración, protección y mantenimiento de unidades de conservación.
- Programas de entrenamiento para incrementar la capacidad científica, técnica y administrativa de las organizaciones involucradas en los esfuerzos de conservación.
- Desarrollo y soporte de la subsistencia de los individuos que viven dentro o cerca de un bosque tropical
- Desarrollo de sistemas científicos efectivos para el manejo de recursos naturales y ecosistemas.
- Investigación e identificación de los usos medicinales de las plantas de los bosques tropicales (patentes bioprospección).
- Restauración, protección, uso sostenido de diversas especies de plantas y animales.

Fuentes Potenciales Para Alimentar Fideicomiso



D) Participación pública en la gestión (Co-manejo)

La participación pública en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales ha sido considerada como una garantía de buena práctica y éxito. Esta incluye la presencia de las comunidades locales, sociedad civil, el sector privado y cualquier interesado en la formulación y ejecución de los planes, programas y actividades que le puedan afectar.

No es hasta la aprobación de la Ley 64-00, que se crea la base legal de la participación pública en la declaración y la gestión de las áreas protegidas. En la Ley 202-04 la participación en la declaración de las unidades y en la elaboración de los planes de manejo se deja a la discrecionalidad de la administración del SINAP.

La modalidad más integral de participación pública en la gestión de las áreas protegidas es el co-manejo, en sus diferentes modalidades. Se considera que la participación activa de las comunidades en las llamadas “zonas de amortiguamiento” en la gestión de las áreas protegidas es esencial para una efectiva gestión de la misma. La presencia humana es la que origina los esfuerzos de manejo, ellas son la razón principal por la que debemos conservar los recursos de las áreas (Arguedas Mora, 2004, b).

Una buena gestión de las AP, particularmente su Protección y Vigilancia, no será posible sin la participación de los grupos humanos vinculados con sus recursos, tanto en el caso de verlos como razón última de la protección de las áreas o considerándolos en su calidad de origen de las amenazas.

Numerosas situaciones revelan que los conflictos sociales en torno al uso y acceso de los recursos naturales de las AP dominicanas lejos de disminuir se han acrecentado, siendo el avance de la frontera agrícola una de las formas más frecuentes: cultivo de yautía y quema en P. N. Los Haitises, tala y quema en P. N. Sierra de Bahoruco, agricultura diversa dentro y alrededor de casi todo el perímetro del P. N. Valle Nuevo, cacería y pesca ilegales en P. N. Del Este y P. N. Jaragua, extracción de arena en Dunas de Las Calderas, etcétera.

Se aplicó una encuesta²⁷ a 52 residentes en comunidades de zonas de amortiguamiento, a los fines de conocer los vínculos y relaciones de los encuestados con las áreas protegidas. La distribución fue la siguiente: 6 en Pilancón y Sabana de Los Javieles (P. N. Los Haitises, suroeste), 14 en Boca de Yuma y Bayahíbe (P. N. Del Este), 8 en La Ciénaga (P. N. Armando Bermúdez), 12 en El Castillo y La Nuez (P. N. Valle Nuevo) y 12 en Paso Bajito y El Arroyazo (R. C. Ébano Verde).

De los entrevistados, 51 (98.07%) dijeron saber de la existencia de un espacio protegido por ley en su entorno y uno (1) respondió que no sabía. Pero de ellos, solo 33 (63.46%) supieron decir el nombre del AP, mientras que 19 (36.53%) no sabían el nombre de esta.

De los entrevistados, 22 (42.30%) dijeron haber participado en alguna reunión o actividad convocada por el personal del AP o funcionarios de la Secretaría de Estado Medio Ambiente y Recursos Naturales, mientras que 30 (57.69%) revelaron no haber tomado parte nunca en encuentros del tipo referido.

No se obtuvo evidencias de ninguna continuidad en los encuentros con los comunitarios ni de la existencia de mecanismos de integración de estos en el manejo y protección del área, excepto en P. N. Armando Bermúdez a través de la Asociación de Guías. En el caso del P. N. Del Este se recabó información que refleja mucha inconformidad y hasta hostilidad de residentes y operadores turísticos con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y la manera en que se maneja esta AP; en particular se quejan de que los recursos generados por las visitas turísticas no se invierten en las infraestructuras y equipos necesarios, ni mucho menos en la comunidad.

El diagnóstico de este eje, realizado por el Proyecto IPEP-IRG de la USAID, generó una propuesta detallada de modelos de co-manejo como la expresión más acabada de la participación pública en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

De definió el co-manejo como el espacio en donde “Dos o más actores negocian, definen y formalizan roles y responsabilidades en el manejo de un área protegida”. Dado el rol del Estado en el manejo de los recursos naturales y culturales del país, el co-manejo supone la participación del Estado como una de las partes;

En toda la historia del SINAP solo 13 unidades han sido administradas bajo algún modelo de co-manejo.

Según estudios realizado por The Nature Conservancy, existen 10 unidades de conservación, sin incluir la que están incluida en alguna modalidad de co-manejo en la actualidad, de diferentes categorías de manejo, con vocación para ser conservado bajo esquema de co-manejo.²⁸ Este mismo estudio se afirma que el co-manejo es relativamente reciente en el país y que aún es un proceso experimental a pesar del soporte legal con que cuenta.

Otro estudio sobre co-manejo afirma “Las experiencia de co-manejo que mejores resultados han logrado en el país son aquellas que han logrado combinar la conservación del recursos con el

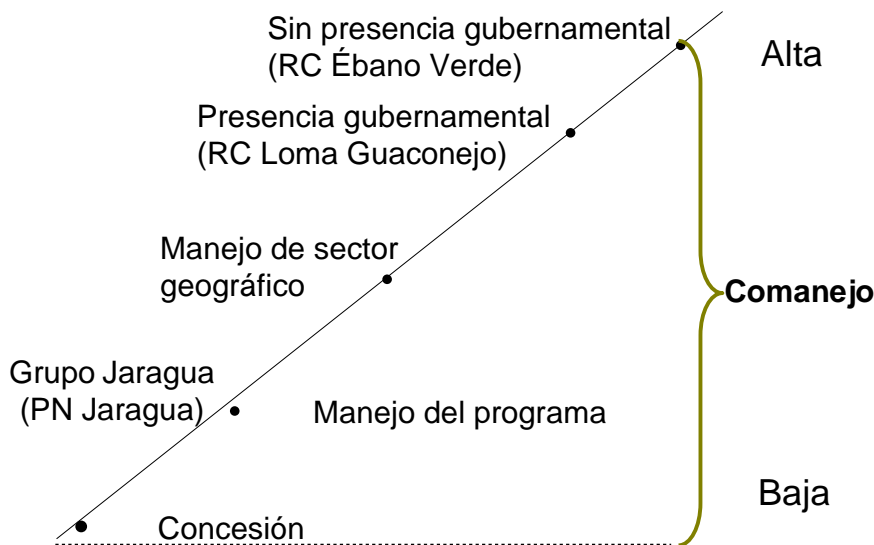
²⁷ Suriel, Carlos. Informe de Consultoría “Protección y Vigilancia del SINAP”. SEMARN-GTZ. Febrero 2006

²⁸ TNC (The Nature Conservancy). García C., Carlos “Potencial de Comanejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)”. 2005. documento en imprenta.

mejoramiento de las condiciones de vida de la gente, asumiendo la participación social y comunitaria como su principal estrategia de gestión”²⁹



INTENSIDAD DE COMANEJO



A través del co-manejo se pueden obtener beneficios tales como:

- Incrementar el apoyo de la sociedad civil a la conservación de la herencia natural y cultural contenida en el sistema de áreas protegidas dominicano;
- Aumentar la participación de la sociedad civil en el cuidado del sistema;
- Mejorar la protección y preservación del patrimonio natural y cultural dominicano;
- Reducir las subvenciones gubernamentales destinadas a la gestión del sistema.

E) Régimen de tenencias y propiedad de la tierra

Uno de los grandes retos que enfrenta la decisión de consolidar y gestionar efectivamente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es solucionar la situación legal de la propiedad de los terrenos donde se han establecido una parte importante de las unidades del SINAP, que son de propiedad privada y cuyo propietarios no han sido compensado como lo establece la Constitución de la República.

Esta claro que en los instrumentos legales mediante los cuales se han creado áreas protegidas ha considerado de manera limitada el estatus legal de los terrenos donde se establecen las mismas, ni dispuesto los recursos económicos y medios para compensar, conforme a la ley, los propietarios afectados.

²⁹ TNC (The Nature Conservancy). Matías, Bernardo. “Análisis del comanejo de áreas protegidas en la República Dominicana”. 2004. documento en imprenta

En realidad muchas de las unidades del SINAP, existen producto de la debilidad y falta de respecto al orden jurídico nacional, incluyendo la Constitución de la República y a la persistencia de formas políticas autoritarias y de hecho, en detrimento del Estado de derecho que formalmente existe en el país.

Esta situación se hace insostenible en la medida en que se consolida el Estado de Derecho el cual supone el respecto al orden jurídico vigente y a las garantías jurídicas a través de las cuales se preservan los derechos y prerrogativas de los gobernados de los actos arbitrarios e ilegales de los gobernantes.

La situación de tenencia y propiedad de la tierra en el SINAP no ha sido abordada y mucho menos clarificado a los fines de resolverlo y con ello consolidar dicho sistema. Se afirma que esta es una “realidad caótica”, que se caracteriza por las situaciones siguientes³⁰:

- Terrenos declarados de utilidad pública, expropiados y no pagados;
- Terrenos registrados a favor del Estado Dominicano, vendidos a particulares y con oposición a venta;
- Terrenos que fueron pagado por el Estado y los títulos siguen a nombre de sus antiguos propietarios;
- Terrenos que fueron pagado por el Estado y los antiguos propietarios han hecho negocios con ellos;
- Existencia de terrenos sin registrar;
- Diversos amparos de propiedad;
- Ocupantes de terrenos no registrados;
- Ocupantes y reclamantes que fundamentan su condición en carta constancia, certificado de título, declaraciones de alcaldes pedáneos o simplemente en el tiempo que tiene ocupando dicho terreno;
- Límites imperceptibles y desconocidos por lugareños que ocupan y se consideran propietarios de terrenos dentro de las áreas protegidas;
- Propietarios que reclaman el pago de sus terrenos expropiados, de su administración o de su devolución.
- Intervención de los terrenos de forma silenciosa y progresiva.

Sobre esta realidad se hace necesario determinar los niveles de saneamiento y propiedad de los terrenos dentro de las áreas protegidas e identificar mecanismo para pagar a los propietarios legales de dichos terrenos, tales como: Plantaciones con derecho a corte, Bonos verdes, fideicomisos de conservación, créditos de carbono y pago por los servicios ambientales que brindan.

F) Vigilancia y Protección

Este estudio realizado por el Lic. Carlos Suriel, con el apoyo financiero de la GTZ, tenía como objetivo la identificación, descripción y caracterización de los diversos componentes de la

³⁰ Este apartado se ha construido a partir del “Informe de progreso sobre la consultoría relacionada con la tenencia de tierras en los parques nacionales Armando Bermúdez, José Del Carmen Ramírez, Valle Nuevo y Jaragua”, realizado por Omar Domínguez para TNC. 2006.

Protección y Vigilancia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), así como la propuesta de políticas y estrategias que aumenten su eficacia.

La información utilizada en este trabajo fue levantada durante los meses diciembre y enero del año 2005. Para este fin se utilizaron fuentes secundarias y primarias.

La “Protección y Vigilancia” o “Control y Protección” es considerada como la actividad más emblemática en las áreas protegidas y sin duda “es el corazón del quehacer de la unidad de gestión” (Arguedas Mora, 2004). De alguna manera, los diferentes componentes de la planificación en la gestión y en el propio manejo de las áreas protegidas están permeados por la Protección y Vigilancia, entendido el concepto en su sentido más amplio.

En la actualidad existen varios procedimientos metodológicos para evaluar o monitorear el Manejo de las áreas protegidas, uno de cuyos componentes es la protección. Una recopilación de estos métodos se puede encontrar en la publicación “Medición de la Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas” auspiciado por WWF, GTZ y UICN (Cifuentes, Izurieta y de Faria, 2000).

Todos los autores consultados consideran la “protección” como un elemento más del manejo, quedando su análisis y calificación referidos como una de las diversas variables incluidas en la medición general de este. Así, de Faria (1993), Cifuentes e Izurieta (1998), Cifuentes, Izurieta y de Faria (2000) la consideran como una variable dentro del ámbito Programas de Manejo; Cayot y Cruz (1998) no la consideran como una variable en sí misma sino que la disgregan como un aspecto dentro de varias subvariables de la variable Manejo de Recursos en el ámbito Programas de Manejo; Courrau (1998), trata la “protección” como uno de sus “Factores” y la subdivide en tres “Criterios”: “plan de vigilancia”, “impacto del plan de vigilancia” y “demarcación de límites”.

Entre 1979 y 1991 se elaboran los Planes de manejos de las unidades emblemáticas del SINAP, es así se elaboran los Planes de Manejo de: Parque Nacional del Este, 1979; Parque Nacional Jaragua, 1986; Parque Nacional José del Carmen Ramírez, 1989; Reserva Científica Loma Quita Espuela, 1997; y Plan de Uso y Gestión del Parque Nacional Los Haitises, 1991.

El estudio se realizó a partir de una muestra de 16 unidades del SINAP, lo que representa el 48.5% de las 34 que cuentan con algún personal e instalaciones y el 19% del total de 86 áreas con que cuenta el SINAP. De estas 16 áreas, 10 son Parques Nacionales (incluyendo 1 Histórico y 1 Submarino), 3 son Reservas Científicas y 3 son Refugios de Vida Silvestre. Las AP seleccionadas se detallan a continuación:

Parque Nacional (P. N) Armando Bermúdez, P. N. Sierra de Bahoruco, P. N. Los Haitises (suroeste), P. N. Los Haitises (este), P. N. Nalga de Maco, P. N. Valle Nuevo, P. N. Jaragua, P. N. Del Este, P. N. Submarino La Caleta, P. N. Histórico La Vega Vieja, Reserva Científica (R. C.) Loma Quita Espuela, R. C. Loma Guaconejo, R. C. Ébano Verde, Refugio de Vida Silvestre (R. V. S.) Laguna Cabral, R. V. S. Bahía Maimón y R. V. S. Cueva de los Tres Ojos de Santo Domingo.

El estudio afirma que existe un adecuado marco programático y de estrategias suficientes para el logro de una Protección y Vigilancia eficientes en el SINAP, no así la consecución real de la

misma. La realidad, tres (3) años después de iniciada esta planificación en la Dirección de Áreas Protegidas, se encuentra a considerable distancia de la idealización.

La existencia de una estructura organizativa aparentemente adecuada, funcionarios y técnicos de probada capacidad y vocación de trabajo, administradores entusiastas y dedicados, y guarda parques inspirados en algún secreto ideal de Patria-Naturaleza, no han podido ni podrán ser suficientes ante la aplastante combinación de limitantes que configuran una situación de la Protección y Vigilancia del SINAP altamente preocupante.

De una asignación, como porcentajes del presupuesto nacional, de 3.13% en el año 2001, se descendió a 1.3% en el 2005 y se pretende que sea de 1.77% en el 2006 (PNUD, 2005).

La Dirección de Áreas Protegidas contaba con algún personal en tan solo 34 de las 86 áreas del SINAP, siendo esto apenas un 39.5% del total, quedando 60.5% de las áreas al margen de todo tipo de manejo y protección, que no sea la del amparo legal. De las 34 AP con personal, hay seis (6) que no poseen ningún tipo de instalación. La ley 202-04 dispuso el traspaso de algunas de estas áreas protegidas a la Secretaría de Estado de Cultura y/o los Ayuntamientos correspondientes, pero al momento de realizar este estudio seguían vinculadas administrativamente a la Dirección de Áreas Protegidas de la SEMARN.

Las áreas reúnen un total de 91 casetas de protección y sus condiciones se pueden considerar como malas en términos promedio (se incluyen algunas que funcionan como tales aunque figuren como oficinas).

En todo el SINAP existen tan solo 10 torres de control de incendios en condiciones de uso.

Análoga situación de deficiencia se presenta en la comunicación por radio. El inventario que realizamos en base a los documentos revela que existen 38 radios base y 4 radios portátiles en todo el SINAP (cruzamos la información documentado con la recabada en la entrevista a 16 administradores). Solo 15 (44.12%) de las 34 áreas con personal tienen algún equipo de radio y únicamente en 2 áreas con más de una caseta, existe por lo menos un radio base por cada una de ellas.

Los límites de las áreas no están establecidos en el campo.

Considerando que la superficie del SINAP es, según datos pendientes de confirmación, 79,983.12 Km² y que el personal directamente a cargo, incluyendo a los administradores, asciende a 490 personas (Del personal operativo existe un número indeterminado bajo licencia médica y/o en proceso de jubilación (21 en las 16 áreas encuestadas), la relación sería de 163.23 Km² por cada miembro del personal. Esto resulta ser una exagerada desproporción reveladora de una elevada insuficiencia.

Superficie de 26 áreas protegidas (km²) y extensión de superficie por cada miembro del personal					
Área Protegida	Superficie Terrestre	Superficie Marina	Guardaparques	Superficie terrestre/guardaparque	Superficie marina/guardaparque
R.C. Villa Elisa	0,23		3	0,08	
R.C. Ébano Verde	23,1		16	1,44	
R.C. Loma Quita Espuela	72,5		14	5,17	
R.C. Loma Guaconejo	23,45		2	11,72	
S. M. M. Estero Hondo	22	7,89	13	1,69	0,61
P. N. Armando Bermúdez	779		47	16,57	
P. N. José del C. Ramírez	775,22		37	20,95	
P. N. Nalga de Maco	278		6	46,33	
P. N. Lago Enriqueillo	412		26	15,84	
P. N. Valle Nuevo	910		8	113,75	
P. N. Sierra de Bahoruco	1.126		17	66,24	
P. N. Cabo Cabrón	35,87		1	35,87	
P. N. Sierra de Neiba	278		25	11,12	
P. N. Los Haitises	600,82		56	10,72	
P. N. Parque Del Este	368,13	423,77	35	10,51	12,11
P. N. Jaragua	1543	¿?	23	67	-
P. N. Montecristi	8,29	183,44	12	0,69	
P. N. S. La Caleta	1,14	9,32	14	0,08	
M. N. Cabo Francés Viejo	1,5		8	0,18	
M. N. Dunas Las Calderas	20		7	2,85	
M. N. Isla Catalina	9,09	9,14	7	1,41	
M. N. L. Isabel de Torres	15		8	1,87	
R. V. S. Lags. Redonda y Limón	21,4		6	3,57	
R. V. S. Laguna Cabral	58,5		12	4,88	
R. V. S. Bahía Maimón	5,07	6,67	1	5,07	6,67
R.V. S. Laguna de Bávaro	6,9		4	1,72	

La nómina del personal responsable de la Protección y Vigilancia, operativo y administradores, es de 490 personas, de estos, 326 (66.5%) ganan sueldos de RD\$3,000 o menos.

Es probable que la debilidad principal de la Protección y Vigilancia en el aspecto legal no sea la falta de instrumentos legislativos sino la ausencia de claros y efectivos procedimientos. Las distorsiones o errores de la Ley Sectorial pudieran debatirse en atención al Artículo 41 del Título V cuando establece que “Bajo ninguna condición la aplicación y/o interpretación de la presente ley puede contrariar lo establecido en la Ley No 64-00, del 18 de agosto del 2000, denominada

Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, a excepción de las modificaciones expresas que se plantean en la presente”.

Otro gran problema, independiente de la ley en sí, es el de “tenencia de la tierra”. la imposibilidad de “impedir en 100% las infracciones por los problemas de origen al declararse áreas protegidas con propietarios y otras personas dentro”.

Los guardas parques reciben un mínimo apoyo militar permanente en los casos siguientes: Parque Nacional del Este, Monumento Natural Isla Catalina, Parque Nacional El Morro, Refugio de Vida Silvestre Los Tres Ojos y los Parques Nacionales Los Haitises y Jaragua. Estos militares cobran un incentivo por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

Hay asistencia permanente de la Policía Ambiental en Parque Nacional Los Haitises, Parque Nacional Armando Bermúdez y en el Hoyo de Pelempito del Parque Nacional Sierra de Bahoruco.

Los guardas parques de las AP se desempeñan en condiciones deplorables en cuanto a indumentarias, infraestructuras y equipos, no reciben las raciones o partidas de alimento asignadas y sus administradores tampoco reciben con regularidad las asignaciones de combustible con que operan en los casos necesarios.

Los muy bajos salarios, las condiciones de trabajo paupérrimas y el alto nivel de exigencia del perfil del puesto, ha determinado muchas deserciones por parte de guarda parques.

Nuestros guarda parques no tienen investidura legal de policía, por lo que sus acciones frente a los infractores están muy limitadas.

La planificación de la Protección y Vigilancia tiene en los planes de manejo su más adecuado fundamento, ya que estos hacen posible la zonificación de las áreas a partir de su diagnóstico y prospectiva (Amend, Giraldo, Oltremani, Sánchez, Valarezo y Yerena, 2002).

El Plan de Manejo, a su vez, constituye una de las variables que permiten evaluar la efectividad en la gestión en las AP. Sin embargo, en el SINAP solo existen unos (9) Planes de Manejo (incluyendo algunos aún en proceso de socialización) y dos (2) Planes de Desarrollo (documento de menos alcance que aquel). A juicio de profesionales competentes en la materia, la calidad de su elaboración ha ido en evidente progreso, a partir de los primeros que se elaboraron y que fueron impracticables.

Pero la deficiencia no radica únicamente en el reducido número ofrecido más arriba sino también en la obsolescencia de algunos de ellos, hasta con 26 años de haber sido elaborados y sin tener una actualización (caso del Parque Nacional del Este). Algunos de los planes de manejo son de elaboración muy reciente y son poco conocidos (caso Parque Nacional Armando Bermúdez, Parque Nacional Valle Nuevo, con un Plan de Conservación además, y Reserva Científica Ébano Verde).

Los Planes Operativos Anuales (POA) elaborados para las 31 áreas del SINAP responden al requisito de ser planificaciones a corto plazo, están enmarcados dentro de una planificación

estratégica y consideran objetivos de desarrollo, potencialidades, problemas posibles, actores involucrados y recursos disponibles (Amend y otros, Ídem).

Cantidad y condiciones del personal operativo (guardaparques y otros) en 16 áreas trabajadas

CANTIDAD	No	%
Personal nombrado	270	
Personal en funciones	249	
Personal faltante para una protección efectiva	187	
Porcentaje (%) que se tiene del personal óptimo		57.11
Calificación en escala 0 – 4	2 (MdS)	
ESCOLARIDAD		
Menos de 8vo grado	217	80.37
8vo grado o más	53	19.63
Bachilleres	7	2.59
PRESENTACIÓN		
Uniformados	81	30
No uniformados	189	70
Tienen botas	70	25.93
No tienen botas	200	74.07

La puntuación más alta para el conjunto de los parámetros fue 72.85% del óptimo para un grado Medianamente Satisfactorio y correspondió al Monumento Natural Laguna Cabral o Rincón. Once (11) de las áreas cayeron entre 36-50% del óptimo para un grado Poco Satisfactorio (PS), 5 obtuvieron de 51-75% del óptimo para un grado de Medianamente Satisfactorio. La puntuación más baja correspondió a la Reserva Científica Loma Guaconejo con 35.41% del óptimo, para un grado Insatisfactorio.

En áreas emblemáticas y de considerable extensión, como el P. N. Armando Bermúdez no se cuenta con una sola camioneta y ni siquiera con un número de mulos apropiado para su elevada necesidad de movilización interna. Este tipo de carencia no se corresponde con una protección aceptable de las áreas y sus recursos.

Equipos y medios de transporte en las áreas evaluadas		
Equipos de radio	No de Áreas	%
Tienen alguno	9	56.25
No tienen nada	7	43.75
Es suficiente	0	0
No es suficiente	16	100
Equipos contra incendios		
Tienen alguno	7	43.75
no tienen nada	9	56.25
Calificación promedio (0-4)	1	PS
Medios de transporte		
Tienen alguno	11	68.75
No tienen ninguno	5	31.25
Es suficiente	0	
No es suficiente	16	100

En el total de las áreas encuestadas, excluyendo las que no califican, sus administradores aseguran realizar operativos especiales durante el año y dicen tener las amenazas y presiones identificadas.

Resulta contraproducente que los 1,498 guardabosques y 245 policías ambientales no estén sistemáticamente integrados a las múltiples labores de la Protección y Vigilancia en el SINAP, más aún si consideramos que las principales reservas forestales y cabeceras de ríos del país están incluidas dentro de áreas protegidas.

Finalmente hicimos la comparación del Total Alcanzado General con el Total Óptimo General de las 16 áreas evaluadas en conjunto y el resultado obtenido fue un valor de 50.26%, para un grado o nivel Poco Satisfactorio igual a Luz Roja.

El estudio concluye con las siguientes afirmaciones:

1. Exagerada insuficiencia de personal técnico y operativo; b) condiciones deplorables de trabajo de los guarda parques y muy bajo nivel de preparación de los mismos; c) muy bajos salarios del personal operativo; d) infraestructuras insuficientes y en malas condiciones; e) marcadas limitaciones logísticas, de equipos y de comunicación; f) acceso interno limitado en muchas áreas que necesitan de senderos y caminos suficientes para un adecuado manejo; g) no existe rotulación educativa y de prevención mínima en las áreas; h) ausencia de límites físicamente establecidos.
2. Faltan los reglamentos necesarios para concretar la ley, es necesario definir y aclarar los procedimientos.
3. Los administradores y guarda parques no tienen investidura policial para enfrentar a los infractores, además no poseen la capacidad necesaria para representar

- eficientemente al Estado como mediadores en los conflictos socio-ambientales que se presentan por el uso y acceso a los recursos naturales de las áreas protegidas.
4. Existe una estructura organizativa adecuada y suficiente preparación técnico-profesional, además de experiencia, en las instancias superiores encargadas de la gestión del SINAP.
 5. La centralización impide que las unidades de gestión a todos los niveles sean más eficientes.
 6. La evaluación de la efectividad de la Protección y Vigilancia con la herramienta procedimental aplicada, revela que la calificación del total de las variables corresponde con el nivel Poco Satisfactorio (50.26% del Óptimo General) y Alerta Roja en el Semáforo para las 16 áreas protegidas seleccionadas analizadas en conjunto.
 7. El estado de elevada pobreza y marginalidad social de las comunidades de las zonas de amortiguamiento constituye uno de los principales factores que dificultan la protección de las áreas protegidas.
 8. No hay una aceptable participación e integración de las comunidades en las zonas de amortiguamiento que garantice la efectividad de la Protección y Vigilancia en las áreas protegidas.
 9. No existe una consecuente articulación con la Protección y Vigilancia de programas tales como Educación Ambiental e Investigación.
 10. Los superiores recursos humanos y logísticos de la Subsecretaría de Recursos Forestales y la capacidad operativa de la Policía Ambiental no están siendo aprovechados debidamente al servicio de la Protección y Vigilancia del SINAP.

G) Marco legal, institucional y administrativo

Este eje fue realizado por el Proyecto IPEP-IRG- USAID y significo una oportunidad para apreciar las interrelaciones de construcción y funcionalidad entre los diferentes ejes claves a partir de los cuales se realizo el diagnostico.

El marco legal presento incoherencia entre diferentes instrumentos (leyes, decretos, normas técnicas, reglamentos, etc.) de cara a los objetivos de conservación y desarrollo. Se considero que este se ha vuelto confuso y poco transparente.

El marco legal vigente provee el soporte legal para la puesta en funcionamiento de modalidades y mecanismos institucionales y administrativos para implementar una gerencia descentralizada del SINAP, así mismo brinda la oportunidad de poner en funcionamiento mecanismos novedosos de financiamiento y mejoramiento de la sostenibilidad social del Sistema.

A pesar de lo anterior se concluyo en la necesidad de que se produzca un saneamiento del marco legislativo vigente.

En cuanto al marco institucional se identifico que el contexto institucional en que se inserta la gestión del SINAP condiciona y limita el rango de alcance de la estructura institucional-administrativa funcional de las áreas protegidas.

Así mismo se considero que otros factores como el proceso de asignación presupuestal, las definición de políticas generales para la administración pública centralizada y sectoriales, el

régimen de propiedad y tenencia de la tierra de las unidades del Sistema, así como la falta de planificación del uso del territorio nacional, junto la prevalecía de relaciones primaria por la falta de procedimientos y reglamentaciones para la toma de decisiones y las relaciones con el público, representan realidades que obstruyen o en el mejor de los casos dificultan la funcionalidad racional y eficiente del marco institucional y administrativo del SINAP.

En función de unos criterios definidos y un conjunto de variables identificadas se evaluó el nivel de eficacia y eficiencia de la gestión del SINAP, cuyo resultado se presentan en los cuadros siguientes:

Ámbito interno	Indicadores	Contexto	Valor
Misión	Documento conteniendo misión	Ley 64 establece y está aceptada	4
Propósito	Documento conteniendo propósito (Reglamento Orgánico),	Parte de SEMARN No Reglamento Orgánico	2
Delegación / Descentralización	Funciones dependientes, Funciones independientes;	SEMARN Políticas Generales Carencia de manuales de funciones Relaciones Primarias	1
Procedimientos	Instructivos; protocolos; manuales de procedimiento.	Políticas de SEMARN Carencia de manuales de procedimientos Relaciones Primarias	2
Comunicación	Memorando; circulares; informes; solicitudes; Procedimiento de comunicaciones	SEMARN: Políticas Generales Carencia de manuales de procedimientos Relaciones Primarias	2
Planificación	Planes estratégicos; Planes operativos; Planes de manejo de APs.	SEMARN: Políticas Generales Carencia de manuales de procedimientos Relaciones Primarias	2
Monitoreo, evaluación	Planes de seguimiento; Plan de evaluaciones; Procedimiento de evaluación y seguimiento.	SEMARN: Políticas Generales Carencia de manuales de procedimientos Relaciones Primarias	1
Recursos	Recursos Humanos; Infraestructura; equipos; medios; Manual de puestos.	SEMARN: Asignación presupuestaria SEMARN: Políticas Generales Carencia de sistema de evaluación de personal	1

1 = Deficiente (0-20%) 2 = Regular (21-50%) 3 = Bueno (51-80%) 4 = Muy bueno (81-100%)

Ámbito externo	Indicadores	Contexto	Valor
Cumplimiento compromisos	Protección de APs; Concesiones; Autorizaciones; Comanejo; Cooperación Técnica.	SEMARN: Políticas Generales ESTADO: Procesos Presupuestarios Tenencia de la Tierra Usos de espacios físicos	2
Entrega de Productos	Servicios a visitas a las APs; Banco de Genes. Biodiversidad viable	SEMARN: Políticas Generales SEMARN: Asignación de Presupuesto Relaciones Primarias	1
Gestión de Amenazas y Oportunidades	Resolución de conflictos sobre áreas. Aprovechamiento de situaciones y ofertas. Servicios ambientales.	ESTADO: Procesos Presupuestarios Burocracia lenta SEMARN: Políticas Generales Relaciones Primarias	1

1 = Deficiente (0-20%) 2 = Regular (21-50%) 3 = Bueno (51-80%) 4 = Muy bueno (81-100%)

Del análisis de los cuadros anteriores se puede colegir:

- No hay una documentación sistemática de las iniciativas de gestión (los procedimientos, las funciones y tareas).
- Las iniciativas para mejorar la gestión que han sido documentadas, no son aplicadas de manera consistente, ni por periodos largos.
- Las políticas generales, frenan el desarrollo de la iniciativa y la creatividad operativa.
- La prevalencia de pautas culturales tradicionales limitan el proceso de institucionalización y modernización
- Es necesario embarcarse en un proceso de planificación estratégica para definir roles y responsabilidades, niveles de descentralización y desarrollar el enfoque de “team building”.
- Lanzar una iniciativa para elaborar mecanismos e instrumentos de gestión modernos.
- Instaurar una política que acople las evaluaciones de desempeño con la adopción de mecanismos o instrumentos de gestión modernos
- Ejecutar estrategias para el acercamiento e incorporación de la Sociedad Civil en la gestión del Sistema.

8. Principios específicos de la Política del SINAP

- a) **El SINAP como patrimonio común de la nación.** Los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos culturales asociados que contienen las diferentes unidades de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) son patrimonio común de la nación dominicana y son base esencial del desarrollo sostenible del país.
- b) **El ser humano como centro.** El ser humano es el centro de las preocupaciones y de los objetivos que motivan y se persiguen alcanzar a través de la ejecución de la presente política, por lo cual son ellos los destinatarios principales de los beneficios que brindan o puedan brindar los bienes y servicios ambientales que ofrecen las unidades de conservación del SINAP, sin perjuicio del derecho a existir y a evolucionar que tienen las diferentes especies.
- c) **El SINAP como instrumento para garantizar el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano.** El derecho a de todos los habitantes del país a disfrutar de un medio ambiente sano y a participar en la gestión y uso de las áreas protegidas, así como a tener acceso a información veraz y oportuna sobre su situación y manejo, en tal sentido constituye un deber de todos velar porque las áreas protegidas se utilicen de forma sostenible y se incorporen racionalmente al desarrollo económico nacional, de manera especial a los esfuerzos de lucha contra la pobreza.
- d) **Integralidad del Desarrollo Sostenible.** El desarrollo sostenible debe ser integral, lo cual se debe expresar en el equilibrio que debe lograrse entre sus dimensiones (económica, social, ambiental y política), al momento de diseñar y ejecutar las políticas y los planes de desarrollo nacionales, regionales, provinciales y municipales, en consecuencia es necesario que se incorpore a las áreas protegidas como uno de sus componentes y fuente de generación de progreso y bienestar.
- e) **Responsabilidad compartida pero diferenciada.** Corresponde al Estado Dominicano la responsabilidad principal, no exclusiva, de garantizar que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) sea gestionado de forma efectiva de tal manera que sea representativo, se preserve la viabilidad futura de las especies y ecosistemas, así como los procesos ecológicos esenciales que se desarrollan en sus diferentes unidades.
- f) **Precaución.** La falta de certeza científica absoluta no podrá alegarse para no tomar medidas preventivas y precautorias eficaces ante cualquier hecho o actividad que impacte o pueda impactar negativamente la biodiversidad y los ecosistemas que conserva el SINAP.
- g) **Participación pública de todos los interesados.** La responsabilidad compartida entre Estado y Sociedad en la gestión eficiente del SINAP implica la participación de todos los interesados en la creación y gestión de unidades de conservación, sobre la base de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente y los planes de manejo aprobados para cada unidad.

- h) **Efectividad.** La efectividad de la gestión del SINAP supone que las acciones que se apliquen en cuanto a la conservación de las áreas naturales protegidas permitan alcanzar los objetivos esperados, maximizando los beneficios ambientales al menor costo, por lo que se promoverá la incorporación y aplicación de instrumentos económicos y de mercado para alcanzar la sostenibilidad económica del SINAP.
- i) **Uso del conocimiento científico-técnico.** La declaratoria, creación, modificación de límites, adopción y modificación de categorías de manejo, elaboración de los planes de manejos y otros instrumentos de gestión y administración de las áreas protegidas se realizará y fundamentará en la investigación y el conocimiento científico y técnico.
- j) **Descentralización y desconcentración.** La descentralización y desconcentración de la administración del SINAP se considera parte principal para la gestión efectiva del SINAP y en consecuencia se propiciará el co-manejo, en sus diferentes modalidades, con participación de las comunidades, sus organizaciones y los gobiernos locales.
- k) **Perspectiva regional.** La gestión efectiva del SINAP considerará políticas y criterios regionales para la identificación de áreas y ecosistemas a proteger y promoverá la colaboración regional en la aplicación de la presente política

9. Objetivos de la política

A) General

Lograr la gestión efectiva de las áreas naturales protegidas, haciendo que los beneficios que se deriven de los bienes y servicios ambientales que prestan, trasciendan a los diferentes sectores de la sociedad y se compartan equitativamente.

B) Específicos

1. Identificar científica y técnicamente a corto, mediano y largo plazo los objetos de conservación, de importancia para mantener la viabilidad futura de la biodiversidad dominicana, que deben conservarse.
2. Promover que las áreas naturales protegidas sean consideradas en los planes y estrategias de desarrollo, públicos y privados, a nivel nacional, sectorial, regional, provincial y municipal.
3. Realizar los estudios e investigación sobre los aspectos biofísicos, socioeconómicos y culturales que fundamenten científicamente la existencia, objetivos y las categorías de manejo asignadas de las unidades del SINAP y que sirvan de base para su manejo efectivo.
4. Propiciar la sostenibilidad económica del SINAP a través de la implementación de un plan de autosostenibilidad económica que incluya diferentes mecanismos, entre ellos el establecimiento de un fondo de fideicomiso y el pago por servicios ambientales.
5. Propiciar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión y el uso de las áreas naturales protegidas incorporando los principios de equidad de género, a

través de mecanismos participativos democráticos, específicamente a través del Comanejo donde participen las comunidades locales, los ayuntamientos y el establecimiento de áreas protegidas privadas.

6. Identificar medios para la solución del problema de tenencia y propiedad de la tierra privada que ocupa el SINAP.
7. Promover la modificación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04 para corregir sus exclusiones y fragmentación de hábitats y ecosistemas, distorsiones, imprecisiones, errores técnicos y jurídicos a los fines de hacerla aplicable y compatible con los intereses nacionales.
8. Lograr una administración descentralizada y desconcentrada del SINAP, delegando competencias, funciones y recursos a los administradores o consejos de administración regionales o de unidad según corresponda, conforme los reglamentos y procedimientos gerenciales y administrativos que se adopten.
9. Propiciar el establecimiento de mecanismos de protección y vigilancia en las unidades del SINAP que aún no cuentan con ellos y mejorar de forma progresiva las acciones de protección y vigilancia que se ejecutan en la actualidad, de manera principal la capacidad de prevención y respuesta de los guardaparques de hechos y situaciones que afecte o puedan afectar al SINAP

10. Política General para el SINAP

Tomando como referencia los principios y objetivos definidos se adopta como política general para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas la que se describe a continuación.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en tanto conserva los objetos de conservación imprescindible y necesario para garantizar la viabilidad futura de la biodiversidad nacional, constituye un instrumento fundamental de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales del país, que debe ser fortalecido de forma progresiva, considerado en la formulación y ejecución de la estrategia nacional de desarrollo y los planes y programas sectoriales, regionales y municipales; gestionado de forma sistémica y descentralizada con la participación de las comunidades locales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los ayuntamientos, de tal manera que se garantice su efectividad y el logro de los objetivos de su creación y podamos contar con áreas protegidas más protegidas.

11. Políticas y Soluciones Estratégicas Específicas por Ejes Claves.

11.1. Políticas y soluciones estratégicas para el eje patrimonio natural y cultural.

A) Política específica

Cubrir los vacíos de representación y ecológicos del SINAP, con énfasis particular en las especies amenazadas, sean estas endémicas, nativas o migratorias, aplicando la guía adoptada por el Convenio de Diversidad Biológica y otras técnicas y metodologías científicas validadas.

B) Soluciones estratégicas

- a) Concertar acuerdos de cooperación y asistencia técnica con instituciones nacionales e internacionales para la realización del análisis de vacíos del SINAP y el cumplimiento del “Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas”, del Convenio sobre Diversidad Biológica, adoptado en la COP-7.
- b) Promover y/o adoptar, según corresponda, los instrumentos legales y administrativos necesarios para garantizar la representatividad ecológica del SINAP.
- c) Establecer un programa de restauración de ecosistemas degradados en las áreas protegidas que lo ameriten para procurar la salud y conectividad de los ecosistemas
- d) Diseñar e implementar mecanismo para la valoración económica de los recursos naturales contenidos en el SINAP y su incorporación en el sistema de cuentas nacionales
- e) Desarrollar un programa de investigación científica para el SINAP

11.2. Políticas y soluciones estratégicas para el eje categoría de manejo

C) Política específica

Revisar las categorías de manejo adoptadas para garantizar que las mismas se correspondan con los objetivos nacionales de desarrollo, los objetivos de manejo, las características intrínsecas (recursos) y las capacidades y posibilidades de usos de las unidades de conservación, eliminando las inconsistencias y confusiones del sistema actual.

D) Soluciones estratégicas

- a) Elaborar, actualizar e los Planes de Manejos y los Planes Operativos de las unidades de conservación, aplicando la metodología adoptada.

- b) Realizar los estudios técnicos y científicos necesarios para mejorar el sistema de categorías de manejo del SINAP.
- c) Elaborar y adoptar el reglamento que establezca las normas para la selección, declaratoria, delimitación y manejo de las unidades de conservación y cada categoría de manejo.
- d) Formular una normativa especial sobre las condiciones y requisitos que deben cumplir las áreas protegidas privadas para que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

11. 3. Políticas y soluciones estratégicas para el eje sostenibilidad económica

E) Política específica

Alcanzar la sostenibilidad económica del SINAP, a través de un proceso gradual de mejoramiento de la gestión financiera de sus diferentes unidades de conservación, identificando fuentes múltiples de ingresos, de tal forma que cuente con fondos para su operación mejorada.

F) Soluciones estratégicas

- a) Elaborar y aplicar programas y estrategias financieras para la gestión efectiva de las unidades de conservación del SINAP acordes a sus objetivos de conservación y a un orden de prioridad definido.
- b) Establecer fondos de fideicomiso, de administración nacional y descentralizada, que garanticen un flujo permanente de recursos económicos para inversiones en la gestión efectiva del SINAP.
- c) Incorporar nuevas formas de captación de recursos como licencia de uso comercial y el ajuste de precios por entrada y uso de las áreas protegidas.
- d) Invertir los ingresos captados por visitación y el uso de las áreas protegidas y sus recursos en el mejoramiento progresivo de la gestión del área que los genera, sin detrimento de posibles aportes a la gestión global del Sistema.
- e) Desarrollar un mercado de los bienes y servicios ambientales generados por las áreas protegidas.
- f) Diseñar y ejecutar un programa para fomentar el uso sostenible y visitación de las unidades de conservación del SINAP acorde a las categorías de manejo correspondiente en cada caso.
- g) Determinar e implementar incentivos u otros instrumentos de mercado que contribuyan a la autogestión económica del SINAP.
- h) Promover la bioprospección en las áreas naturales protegidas.

11. 4. Políticas y soluciones estratégicas para el eje participación pública (co-manejo)

G) Política específica

Promover la concertación de acuerdos de co-manejo de las áreas protegidas, en aquellos sitios donde las investigaciones técnicas justifiquen esta modalidad. El co-manejo en ningún caso significará entrega de la unidad de conservación objeto del mismo. Podrá ser bilateral o multilateral, debiendo participar el sector público, el sector privado, la comunidad locales, las organizaciones no gubernamentales, los ayuntamientos y la academia, identificando su roles y compromisos.

H) Soluciones estratégicas

- a) Establecer los procedimientos y criterios para viabilizar la participación de las comunidades existentes alrededor de las áreas protegidas en la identificación, establecimiento y gestión de las mismas.
- b) Elaborar y aprobar el reglamento sobre participación pública en la gestión del SINAP que incluya los criterios y procedimientos para la concertación de acuerdos de co-manejo, identificando los roles y compromisos de cada una de las partes.
- c) Establecer los Consejos Locales de Co-manejo como espacio para la ejecución de los Acuerdos de Co-manejo adoptados, procurando la participación de los Ayuntamientos correspondientes.
- d) Propiciar la concertación de acuerdos de co-manejo en las siguientes unidades de conservación, debido al nivel de fragilidad, características de las mismas y el interés mostrado por las comunidades:
 - ✓ Santuario de los Bancos de la Plata y de la Navidad;
 - ✓ Parque Nacional José del Carmen Ramírez
 - ✓ Parque Nacional Nalga de Maco;
 - ✓ Parque Nacional Sierra de Bahoruco;
 - ✓ Parque Nacional Jaragua (Área Nacional de recreo Cabo rojo-Bahía de las Águilas);
 - ✓ Parque Nacional Los Haitises;
 - ✓ Parque Nacional del Este.
 - ✓ Monumento Natural Loma Isabel de Torres;
 - ✓ Monumento Natural Río Cumayasa y Cuevas de las Maravillas;
 - ✓ Refugio de Vida Silvestre Lagunas Redonda y Limón.
 - ✓ Sierra de Neyba
 - ✓ Lago Enriquillo
- e) Lograr que las comunidades aledañas a las áreas naturales protegidas, gocen prioritariamente de los beneficios ambientales y de otra índole que ellas generen de acuerdo a la categoría de manejo.

- f) Elaborar y ejecutar un programa de entrenamiento y capacitación para las organizaciones comunitarias existentes alrededor de las áreas protegidas a los fines de fortalecer su capacidad para participar pro-activamente en la gestión del SINAP.
- g) Evitar la inclusión y establecimiento de asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas, según su categoría de manejo.
- h) Controlar el crecimiento de los asentamientos existentes, sometiendo a estos últimos a una normativa especial e utilizando instrumentos económicos y de mercados.
- i) Elaborar y ejecutar una estrategia para la incorporación de los principios en que se sustenta la equidad de género en la ejecución de la presente política.

11. 5. Políticas y soluciones estratégicas para el eje marco legal e institucional

I) Política específica

Fortalecer el marco legal e institucional del SINAP, a través de la modificación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04 y desarrollar de forma gradual una estrategia de descentralización y desconcentración gerencial del SINAP, hacia los espacios territoriales y los administradores, delegando funciones, competencias y recursos sobre la base de procedimientos y reglamentos administrativos, financieros, para la toma de decisiones, y las relaciones con el público.

J) Soluciones estratégicas

- a) Formular una nueva Ley Sectorial de Áreas Naturales Protegidas, que enmiende las omisiones, errores técnicos y legales, las fragmentación de hábitats y ecosistemas de la Ley 202-04 y que garantice la representatividad del SINAP, que establezca las áreas protegidas municipales, que defina un marco institucional descentralizado para la administración de las áreas protegidas y que establezca los instrumentos económicos para el pago de los derechos de los propietarios privados de las unidades que se mantendrán como áreas protegidas públicas y la sostenibilidad financiera del Sistema, entre otros aspectos.
- b) Elaborar, actualizar y adoptar, según corresponda, los reglamentos, procedimientos, normas técnicas, y demás instrumentos legales necesarios para la correcta implementación de la política del SINAP.
- c) Establecer los procedimientos administrativos y gerenciales que faciliten la toma de decisiones para la implementación de la política del SINAP.
- d) Elaborar e implementar un sistema de indicadores del desempeño gerencial y administrativo de las instancias publicas responsable de la administración del SINAP, para fortalecer la efectividad del manejo.

- e) Incorporar en la planificación e implementación de la política del SINAP el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por el Estado dominicano en materia de áreas naturales protegidas.
- f) Formular y aprobar las directrices sobre el manejo de los recursos contenidos en las zonas de amortiguamiento, fomentando en éstas últimas actividades compatibles con los objetivos de las áreas protegidas.

11. 6. Políticas y soluciones estratégicas para el eje protección y vigilancia

K) Política específica

Fortalecer el Sistema de Protección y Vigilancia integrando a las comunidades locales, ayuntamientos y entidades no gubernamentales del área, así como mejorando la capacidad técnica y logística de las unidades de conservación

L) Soluciones estratégicas

- a) Designar personal de control y vigilancia en las unidades de conservación que no cuentan con dicho personal.
- b) Elaborar y ejecutar un Plan Estratégico de Protección y Vigilancia que incluya un programa de inversión en equipos e infraestructura (caseta, comunicación, torres de vigilancias, transporte, vías de acceso, paneles solares, etc.) para mejorar la capacidad de prevención y respuestas del personal de protección y vigilancia.
- c) Realizar acuerdos con los grupos locales de interés: pescadores, agricultores, propietarios de tierras, entre otros, para integrarlo a las labores de protección y vigilancia, propiciando la apropiación comunal de las áreas protegidas.
- d) Establecer un salario base igual o mayor al salario mínimo del sector privado para los guarda parques y apoyar su incorporación al Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- e) Garantizar el suministro permanente, regular y oportuno de las raciones alimenticias, botas, uniformes, abrigos, frazadas, armas de fuego, mulo y otros materiales.
- f) Incorporar de forma permanente al Servicio Nacional de Protección Ambiental y a las Fuerzas Armadas a la protección y vigilancia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- g) Crear grupos comunitarios de control y vigilancia y fortalecer los existentes.
- h) Coordinar con las entidades y organismos correspondientes la implementación de las Estrategia Nacional de Educación Ambiental en el SINAP.

- i) Ejecutar un programa continuo de entrenamiento, capacitación y actualización del personal de protección y vigilancia.

11. 7. Política y soluciones estratégicas para el eje Propiedad y tenencia de la tierra

M) Política específica

Sanear la propiedad de los terrenos que conforman el SINAP y adoptar medidas para compensar a los propietarios legales de los terrenos privados que forman parte del Sistema.

N) Soluciones estratégicas

- a) Reconocer y garantizar los derechos de propiedad de los titulares de inmuebles privados, que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- b) Realizar el traspaso a nombre de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de los títulos de propiedad de los inmuebles que forman parte del SINAP, que sean propiedad del Estado, de las instituciones autónomas y semiautónomas, y de los municipios y de los privados que sean compensados.
- c) Realizar un inventario de los bienes inmuebles del SINAP, para determinar su régimen de propiedad.
- d) Elaborar y ejecutar un plan de delimitación física, geo-referenciamiento y señalización de los límites de las diferentes unidades de conservación del SINAP.
- e) Identificar y aplicar, junto a los propietarios legales de inmuebles privados, formas novedosas de resarcimiento de su derecho de propiedad, estas podrán incluir la conversión de dichas áreas en unidades privadas, el traspaso de la administración de las mismas a los propietarios de dichos terrenos y el pago o permuta de los mismos.
- f) Organizar el Catastro Nacional de Áreas Protegidas, el cual deberá actualizados los planos y mapas de las áreas protegidas, con sus áreas y linderos topográficos, su inventario de infraestructura de servicios, incluyendo alojamiento, senderos y señales.
- g) Elaborar junto a los organismos especializados en el régimen de registro y tenencia de tierra una estrategia de acompañamiento en la implementación de la política

12. Mecanismo de implementación, seguimiento y evaluación

Además de los instrumentos definidos en la legislación vigente para la ejecución de la Política Nacional sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales del país, se han identificado los siguientes instrumentos a los fines de facilitar la implementación de la política definida.

12.1 Carpeta o portafolio de proyectos. Se formulará una carpeta o portafolio de proyectos a partir de los objetivos y soluciones estratégicas definidas que constituirán los referentes obligados de la relación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) y otras instancias gubernamentales con la Cooperación Internacional en lo relativo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Así mismo las organizaciones no gubernamentales y el sector privado con interés en desarrollar proyectos y actividades en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que requieran el apoyo del Estado, deberán orientarla a los fines de contribuir a la implementación y ejecución de la presente política.

12.2 Sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación: La Oficina Sectorial de Planificación de la SEMARN diseñará y aplicará un sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución y los resultados de la política adoptada, a través de un sistema de indicadores de cumplimiento y de impacto objetivamente verificable, con el propósito de realizar los ajustes necesarios y tomar las medidas pertinentes para una efectiva implementación de las mismas.

12.3 Foro AP: El proceso de formulación y adopción de esta política ha contado con la participación activa de la sociedad civil ambiental, el sector privado relacionado con las áreas protegidas, las comunidades y sus organizaciones, los gobiernos locales, la cooperación internacional y otros interesados por una gestión efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este alto nivel de participación debe estar presente en la etapa de implementación y ejecución.

En este sentido se procurará el fortalecimiento del Foro Nacional de Áreas Protegidas como un espacio permanente de reflexión, consulta y acompañamiento de la sociedad civil en la implementación de la política. La SEMARN establecerá mecanismos administrativos ágiles y flexibles para considerar los resultados del Foro AP en la gestión del SINAP.

12.4 Mecanismos administrativos de control de la política. Para una efectiva y ágil implementación de la presente política la administración central de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otras instituciones del Estado directamente relacionadas con su implementación, dispondrán las medidas de corte administrativo necesarias para que las diferentes dependencias bajo su control incorporen dicha política en las decisiones cotidianas concernientes. Esta política deberá ser una herramienta del trabajo diario de los funcionarios, técnicos, y empleados de todos los niveles, responsables o vinculados a la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

13. La política del SINAP como componente de la gestión ambiental hacia el desarrollo sostenible y el combate de la pobreza

La política que se adopta parte del hecho de que la gestión del SINAP es parte de la gestión nacional del medio ambiente y los recursos naturales, la cual debe estar estrechamente vinculada con las políticas nacionales de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza.

Es por lo que se hace necesario identificar las sinergias de esta política con la de los demás subsectores de la gestión ambiental y de recursos naturales, es así como la gestión de los recursos forestales, hídricos, costeros y marinos, y de la biodiversidad habrán de considerarla al momento de elaborar y ejecutar sus planes, programas y actividades.

Es crucial que las políticas sectoriales, especialmente la de turismo, agricultura, comercio y obras públicas, consideren formas eficientes de armonizar sus estrategias, planes, programas y actividades con la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad que contienen las diferentes unidades del SINAP, como única forma de garantizar la viabilidad futura de la nación dominicana.

Santo Domingo, D.N.,
Mayo 2007