

El presente boletín resume las conclusiones de un proyecto titulado “*Políticas e instituciones para la gestión de humedales: Formación para los gestores del Caribe insular*” llevado a cabo por CANARI en 2006 con la financiación del Fondo “Humedales para el Futuro” de la Convención de Ramsar (WFF). Este proyecto surgió de la preocupación de que los humedales del Caribe vienen sufriendo una creciente presión por su desarrollo físico a menudo en detrimento de los bienes naturales y los servicios que tradicionalmente han apoyado su sustento. El objetivo de la investigación se centró en analizar la contribución real y potencial de la Convención Internacional de Humedales (la Convención de Ramsar) en facilitar enfoques participativos y gestión integrada de humedales en Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. El proyecto concluyó con un taller regional sobre *Políticas e instituciones para la gestión de humedales: lecciones aprendidas de la puesta en práctica de la Convención de Ramsar en el Caribe insular*, para los gestores de recursos naturales procedentes de los tres países del proyecto y de la República Dominicana, St. Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas.

¿Qué se entiende por “humedales” en el Caribe?

En el Caribe, generalmente se entiende por humedales los manglares y pantanos de agua dulce o “ciénagas”. Esta limitada definición omite otros ecosistemas de humedales importantes tales como los arrecifes de coral litorales, praderas de hierba marina, y los sistemas fluviales y subterráneos que sí quedan incluidos en una definición internacional más ampliamente aceptada de la palabra “humedales” (Véase el cuadro 1).

La baja prioridad acordada para la conservación de humedales en el Caribe se puede atribuir en parte a la falta de comprensión de lo que realmente son. Los humedales del Caribe son ecosistemas importantes, y sin embargo a menudo menospreciados, que se encuentran gravemente amenazados, especialmente en áreas costeras, por el desarrollo industrial, residen-

Cuadro 1: Definición de “humedales”

La Convención de Ramsar define “humedales” como “zonas de marismas, pantanos, turberas u otras superficies cubiertas de agua, naturales o artificiales, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad con marea baja no exceda de seis metros” (Artículo 1.1).



Pantano de agua dulce y palmeral moriche en el Pantano de Nariva, Trinidad



Vista aérea del arrecife de coral en la costa occidental de Santa Lucía

Gestión comunitaria del manglar de Mankôtè en Santa Lucía por el Grupo de Productores Agrícolas y de Carbón Vegetal de Aupicon (CPACVA)



CPACVA y la producción de carbón vegetal en Mankôtè, Santa Lucía



CPACVA y la supervisión forestal del crecimiento del mangle blanco de Mankôtè



Regeneración de los árboles de mangle

cial y comercial (en particular por el turismo). Para que los humedales adquieran un reconocimiento apropiado en el Caribe como ecosistemas vitales para el desarrollo sostenible, la definición de “humedales” en la política y práctica de cada país debe articular claramente la variedad de ecosistemas de humedales al completo que tiene que gestionarse.

Gestión participativa de los humedales en el Caribe

El principio de “uso inteligente” de la Conferencia de Ramsar para el uso sostenible de los humedales es especialmente relevante en el Caribe debido al tamaño limitado de las islas y a la alta dependencia que de los bienes de los recursos naturales y de los servicios ecológicos tiene su sustento. Este principio integra la conservación de los humedales con el uso sostenible para la salud y bienestar de la gente a través de un enfoque de gestión integrada.

El enfoque de gestión integrada se consigue a través de la facilitación de la participación equitativa y efectiva de todos los interesados (desde el gobierno hasta las comunidades locales, ONGs, el sector privado y académico) en la toma de decisiones sobre cómo deben gestionarse los recursos de los humedales.

La gestión participativa de los humedales se está adoptando y probando en diferentes grados en las islas del Caribe. Las consultas se van haciendo cada vez más comunes, y se informa a los interesados de propuestas para el desarrollo de los humedales y su gestión, y se les pide que den su opinión y comentarios. En algunos países los interesados locales ayudan en la gestión de los humedales a cambio de una remuneración u otros incentivos (como, por ejemplo, en Trinidad y Tobago, donde miembros de la comunidad se encargan de supervisar actividades en el Pantano de Nariva). En Trinidad y Tobago se facilita un compromiso mayor en la toma de decisiones a través del Comité Nacional de Humedales formado por todo tipo de interesados y los Comités de Humedales Locales (véase cuadro 2). Varios comités formados por interesados de todo tipo existen en Jamaica, tales como el Comité Nacional de Ramsar y el Consejo de Gestión de los Humedales Nacionales Integrados, pero no está claro cómo éstos pueden intervenir en las decisiones sobre la gestión de humedales. En Santa Lucía, la concesión de acuerdos de gestión compartida para las organizaciones de comunidades locales designadas como Autoridades de Gestión Pesquera Locales (AGPL) están contribuyendo a la posesión y gestión compartida de los humedales (véase el cuadro 3).

La Convención de Ramsar está favoreciendo, apoyan-

do y facilitando las iniciativas de gestión de humedales en los países firmantes del Caribe, incluso a través de:

- El aumento del perfil de los humedales (en cuanto a lo que se entiende como tales), la prioridad concedida a los mismos y la concesión de legitimidad nacional sobre asuntos de humedales;
- El aumento de la concienciación pública y la canalización del interés y la acción;
- El aporte de definiciones y de una base técnica para la gestión. (ej. enfoques y principios de gestión);
- La promoción de formación y formalización de arreglos institucionales, incluido el desarrollo de una Política de Humedales Nacionales y un Comité de Humedales Nacionales;
- La concesión de fondos y asistencia técnica para la gestión de humedales (por ejemplo, como ha sido el caso del Pantano de Nariva en Trinidad y Tobago), ambos directamente a través de mecanismos de la Convención de Ramsar e, indirectamente, por la creciente concesión de fondos con carácter prioritario para la promoción de la gestión de humedales por parte de los gobiernos y otras agencias.

¿Cuáles son los retos para lograr una gestión eficiente de los humedales del Caribe?

Las islas del Caribe están afrontando una política crítica y retos institucionales para conseguir una gestión eficiente de los humedales que conlleve un uso y conservación sostenibles de los recursos naturales:

- La mayoría de los países no tienen una Política de Humedales Nacionales y hay pocas políticas para la gestión integrada de sistemas ecológicos. Aunque hay numerosas políticas para la gestión de los recursos naturales, la mayoría tienen un enfoque sectorial más que uno integrado. A veces, las políticas entran en conflicto directo y hay algunos vacíos políticos;



*Cultivos comunitarios en humedales de agua dulce,
Pantano de Nariva, Trinidad*

Cuadro 2: Comité de humedales nacionales y Comités de humedales locales de Trinidad y Tobago

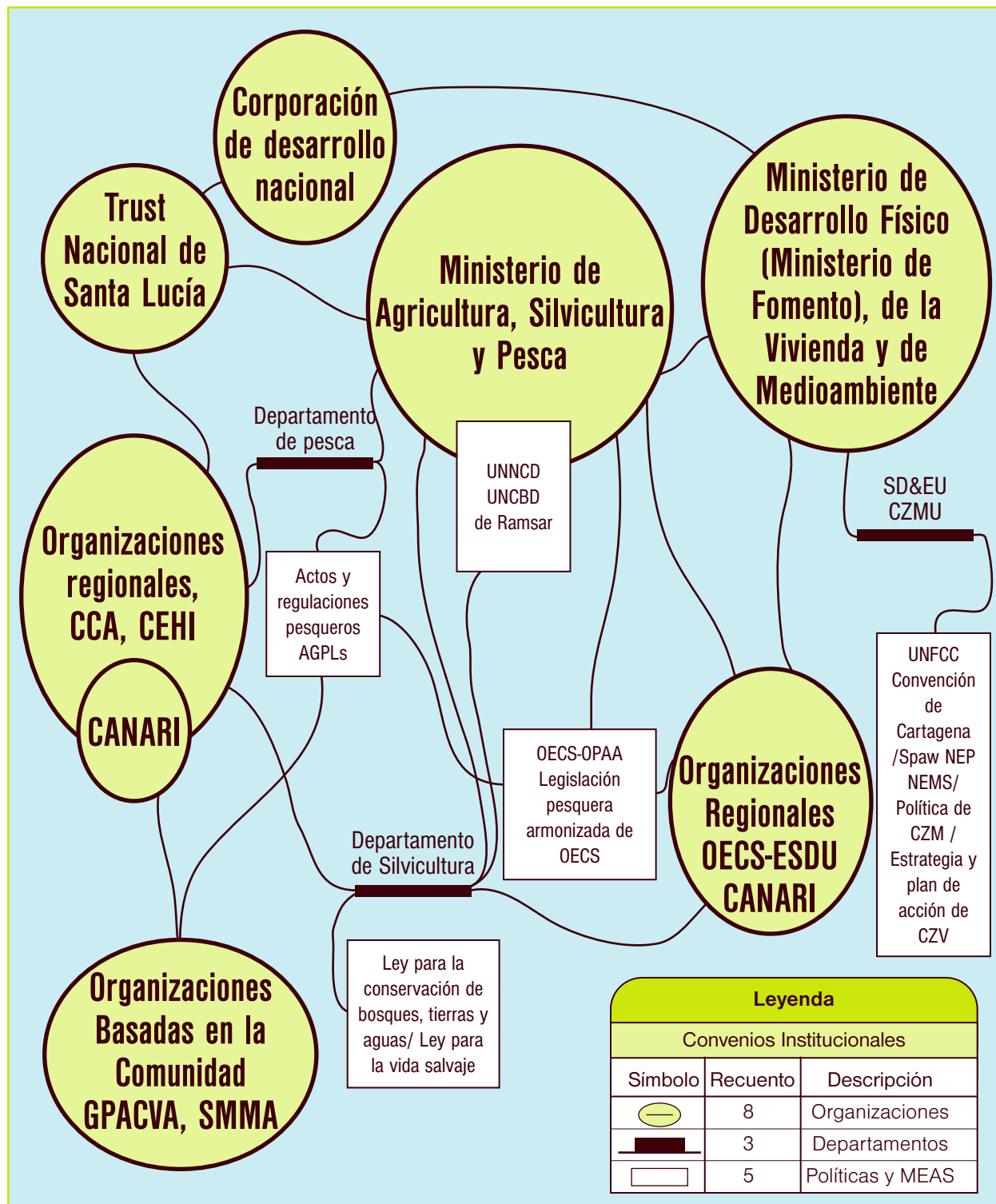
Se estableció un Comité de Humedales Nacionales (NWC) en Trinidad y Tobago como un comité coordinador de varios tipos de interesados para la gestión de humedales nombrado por el gabinete ministerial, fomentado directamente por los requisitos de la Convención de Ramsar. Este cuerpo se convirtió en el conductor clave para la gestión de los humedales de Trinidad y Tobago, incluyendo la puesta en práctica de la visión, marco de principios y plan estratégico de Ramsar a través de la Política de Humedales Nacionales y los planes de trabajo anual. El papel del NWC se basa en plantear sugerencias para la política del sector, estrategias, proyectos de desarrollo y de capacitación. El NWC pretende establecer comités de gestión formados por varios tipos de interesados locales nombrados por el consejo de ministros para todos los lugares de Ramsar en Trinidad y Tobago para ejecutar estrategias que el NWC desarrolla a nivel local.

Cuadro 3: Las Autoridades para la Gestión Pesquera Local (AGPL) en Santa Lucía

El Manglar de Mankôtè se solía usar para la tradicional extracción de madera para la producción de carbón vegetal pero esto estaba dañando el recurso natural. Se desarrolló un régimen de propiedad comunal para reemplazar las condiciones de libre acceso y las investigaciones demuestran que esto hizo que se invirtiera la tendencia de degradación del manglar dando lugar a una regeneración mejorada del mismo. El Grupo de Productores Agrícolas y de Carbón Vegetal de Aupicon (GPACVA) fue formalmente reconocido por el Departamento de Pesca cuando se les concedió el estatus de Autoridad de Gestión Pesquera Local (AGPL) y se les dio responsabilidades compartidas para la gestión del Manglar de Mankôtè. Se convirtió en el primer grupo comunal de Santa Lucía al que se le concedía el papel de gestor de una propiedad estatal. El convenio de gestión colaborativa desarrollado implicaba una asociación de interesados del gobierno y la sociedad civil, incluyendo el GPACVA, el Departamento de Silvicultura, el Departamento de Pesca, la Unidad de Planificación Central del Ministerio de Planificación, y el Trust Nacional de Santa Lucía (SLNT), cada uno con su propia política de gestión de recursos y artículos de la legislación con implicaciones para la gestión de Mankôtè.

Otra AGPL es la Asociación de Gestión Marina de Soufriere de varios tipos de interesados (establecida como tal en julio de 1995), que es responsable de la coordinación de actividades de gestión y de la dirección de la formulación de un plan de gestión detallado para la gestión de los recursos costeros de la zona y de los conflictos provocados por los diversos usos de estos recursos. El área de gestión marina consta de 11 Km. de costa y el área marina adyacente, e incluye reservas marinas, áreas de prioridad pesquera, áreas multifuncionales, áreas de recreo y amarradero de yates.

Recuadro 1: Oficial de Silvicultura con un miembro del GPACVA recopilando información sobre el diámetro de los árboles en Mankotè ¹



¹ Desarrollado por CANARI de las consultas nacionales realizadas en Santa Lucía conforme a "Políticas e instituciones de CANARI para la gestión de humedales: formación para gestores del Caribe insular". Proyecto del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

- Hay una inadecuada ejecución de las políticas de humedales en la legislación nacional, incluida la ejecución de compromisos internacionales realizados conforme a la Convención de Ramsar para los países firmantes;
- La responsabilidad de la gestión de humedales a menudo está dividida entre diferentes agencias (véase el ejemplo de Santa Lucía, Figura 3), frecuentemente con vínculos débiles o que no se establecen a través de diferentes sectores (como por ejemplo entre el sector turístico y el agrícola), desarrollados específicamente para cuestiones relacionadas con la gestión de humedales;
- La gestión basada en una base sectorial dificulta una planificación integrada y el desarrollo político especialmente en ausencia de un marco nacional para la gestión integrada de los recursos naturales que guíe la comprensión de los roles y responsabilidades de cada sector;
- Hay una perceptible falta de voluntad política para llevar a cabo los Acuerdos Medioambientales Multilaterales (MEAS) tales como la Convención de Ramsar y las políticas nacionales;
- El valor de los bienes y servicios de los humedales no está reconocido ni cuantificado y por lo tanto los responsables de la política del sector no ven la gestión de los humedales como algo importante para el desarrollo socioeconómico. Por consiguiente, a la conservación de los humedales se le da una mucho menor prioridad que al desarrollo físico, lo que puede estar dañando la base de los recursos naturales y el sustento de los interesados que dependen de los mismos.

Otros retos para la gestión de humedales en el Caribe incluyen:

- **Investigación:** no hay suficientes datos e información disponibles y/o accesibles sobre el estado y el estatus de los humedales para guiar la planificación de gestión. Generalmente no hay un marco nacional para identificar las necesidades de investigación prioritarias y cuando la investigación se lleva a cabo, frecuentemente no tiene en cuenta el conocimiento tradicional.
- **Ejecución:** el traslado de las políticas de humedales a la gestión estratégica y específica y a los planes de ejecución es, a menudo, débil o inexistente. La ausencia de mecanismos para supervisar y evaluar la eficiencia y efectividad de las intervenciones de gestión dificulta que la gestión sea adaptable.
- **Retos de capacidad:** las islas del Caribe se están enfrentando a numerosos y variados retos de capacidad tanto en el gobierno como en la sociedad civil, incluyendo la falta de recursos



Participantes del taller regional del Pantano de Nariva de Trinidad



financieros, débiles vínculos institucionales, la escasez de habilidades en la gestión de humedales y en facilitar y contribuir a los procesos participativos.

Hay también retos específicos en relación con la gestión participativa de humedales, que incluyen:

- Una falta de entendimiento y apreciación del valor de la participación de tal forma que la toma de decisiones es jerarquizada de arriba a bajo (y, a menudo, se enfrenta a interferencias políticas en la ejecución de la política del sector) y las agencias gubernamentales son reacias a delegar poder y autoridad.
- Falta de una clara articulación de principios y estrategias en cuanto a enfoques participativos en la gestión de humedales, y de ejemplos tangibles que ilustren cómo éstos pueden aplicarse provechosamente.
- Aunque las declaraciones de la política del sector y algunas prácticas se están haciendo cada vez más participativas, la legislación para apoyar e institucionalizar tales prácticas es débil o inexistente.

Tabla 1: Lecciones sobre el uso de mecanismos conforme a la Convención de Ramsar y la aplicación de enfoques participativos en la gestión de humedales.

<i>Las necesidades</i>	<i>Mecanismos útiles de Ramsar</i>	<i>Aplicación de enfoques participativos</i>
Se necesita una visión consensuada que busque equilibrar las necesidades de sustento y la conservación de los recursos.	La filosofía del “uso inteligente” puede guiar provechosamente una visión nacional que equilibre el sustento y la conservación de los recursos y ha sido ampliamente reconocida en la región del Caribe.	Los enfoques participativos pueden facilitar la inclusión equitativa de todos los interesados en la toma de decisiones, comunidades locales, usuarios de los recursos (incluyendo a los informales e ilegales), grupos de interés y agencias legalmente designadas con responsabilidad de gestión. Esto ayuda a identificar y a comprender las necesidades de uso de los recursos, a identificar conflictos y a hacer partícipes a los interesados en la negociación de concesiones mutuas.
Se necesita un claro marco de referencia para la gestión (incluyendo los enfoques participativos). Éste debe especificar una definición de humedales, metas de la gestión, objetivos y principios (integrados, uso inteligente), enfoques de gestión (investigación, restauración, uso sostenible) y responsabilidades de gestión de los diferentes interesados. Este marco de referencia debe ser apoyado en políticas formalmente escritas (ej. Política de Humedales Nacionales, legislación) y en la práctica. Este marco de referencia tiene que permitir la evaluación de la efectividad y la mejora de los objetivos, estructuras, procesos, e intervenciones de gestión.	El acceso a la Convención de Ramsar supone la obligación del país a redactar una Política de Humedales Nacionales. Las políticas de Ramsar (ej. definiciones, Artículos, el plan estratégico) son guías prácticas para empezar el desarrollo de un marco de referencia nacional y ha quedado demostrado que son extremadamente útiles en guiar los procesos de la política del sector en Jamaica y Trinidad y Tobago.	La participación equitativa de todos los interesados en la conceptualización y planificación de los marcos de gestión es crítica para lograr un entendimiento compartido, asegurar la obtención de acuerdos y subsiguientes apoyos, identificar roles, establecer relaciones y facilitar canales de comunicación y colaboración, y fomentar la transparencia y responsabilidad. Los Comités de Humedales Nacionales, los acuerdos de gestión colectiva, y otros enfoques participativos deben desarrollarse y gestionarse dentro de un marco que implique a los interesados en la gestión de los humedales, que sea inclusivo y se desarrolle en colaboración con los interesados. Este marco debe definir claramente los roles y responsabilidades de los interesados, a la vez que permita su análisis continuo, supervisión, evaluación y adaptación.
Los convenios institucionales deben fomentar un enfoque integrado que involucre a todos los sectores (ej. agricultura, silvicultura, turismo, desarrollo de la comunidad, planificación del territorio, etc.) y a nivel local, regional y nacional.	Acceder a la Convención de Ramsar implica la obligación del país a nombrar un Comité de Humedales Nacionales (NWC). Éste puede ser un mecanismo útil para ayudar a la comunicación y coordinación entre sectores e interesados. El establecimiento de un NWC en Trinidad y Tobago fue el catalizador para el desarrollo de una política y estímulo de la gestión de humedales sobre el terreno.	El establecimiento de un NWC, y la facilitación de otros procesos para la integración deben basarse en una rigurosa identificación de los interesados y análisis para comprender los roles, responsabilidades, intereses, relaciones de poder y conflictos reales o potenciales. Trazar el mapa institucional profundiza en el entendimiento de cómo los muchos interesados clave funcionan en acuerdos institucionales complejos para la gestión de humedales. Estos procesos informan de quiénes deben estar involucrados en la gestión y qué papel deben jugar, y ayudan a identificar estrategias para saber cómo diferentes interesados pueden tener un determinado papel. Esto se ha hecho con éxito en el desarrollo de acuerdos de gestión colaborativa en Santa Lucía.

Tabla 1 (cont.): Lecciones sobre el uso de mecanismos conforme a la Convención de Ramsar y la aplicación de enfoques participativos en la gestión de humedales.

<i>Las necesidades</i>	<i>Mecanismos útiles de Ramsar</i>	<i>Aplicación de enfoques participativos</i>
La ejecución efectiva requiere recursos adecuados, tanto humanos como financieros, para apoyar la gestión. La gestión participativa de los humedales requiere que los interesados estén capacitados en las áreas de visión y cultura del mundo, destrezas, recursos materiales, estructuras, estrategias de adaptación y vínculos ² .	Los mecanismos disponibles de Ramsar para ayudar al desarrollo de capacidades incluyen misiones técnicas y el Fondo de Humedales para el Futuro (como, por ejemplo, se usaron en la gestión del Pantano de Nariva en Trinidad).	Los interesados que se ocupan de la gestión colaborativa proporcionan conocimiento, habilidades, y ventajas al proceso y también aumentan los recursos disponibles para su puesta en práctica. Los procesos participativos tienen que analizar las necesidades de capacitación y ayudar al desarrollo de capacidades de varios interesados para que participen de manera efectiva en la gestión. Diferentes interesados tendrán diferentes necesidades y éstas variarán con el tiempo. Las necesidades de capacitación comunes incluyen: habilidades en la facilitación de procesos participativos; habilidades técnicas en la gestión de humedales; habilidades en el desarrollo organizativo; habilidades en la planificación, supervisión, evaluación y gestión adaptable; vínculos funcionales con otros sectores e interesados; y convenios institucionales y una visión y cultura mundial organizativa que permita la gestión participativa. El grado de necesidad y la necesidad que se perciba puede que difieran entre el gobierno y los interesados de la sociedad civil.

¿Cómo pueden usarse los enfoques participativos y la Convención de Ramsar para lograr una gestión de humedales más efectiva y eficiente en el Caribe?

La experiencia obtenida en Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago nos enseña cómo los enfoques participativos pueden afrontar algunos de los retos identificados arriba, usando mecanismos conforme a la Convención de Ramsar, algunos de los cuales están perfilados en la Tabla 1 abajo.

Conclusión y algunas advertencias

Los enfoques participativos e integrados para la gestión de humedales son esenciales en las pequeñas islas del Caribe que se caracterizan por las presiones que conlleva el desarrollo, por una rápida destrucción de la base del recurso natural y por una fuerte dependencia de los recursos naturales para su sustento, con

alternativas limitadas de sustento. En tales contextos, concesiones mutuas entre las necesidades de sustento y la conservación de los recursos naturales son inevitables y, sin embargo, las herramientas y métodos para negociarlas todavía ni se han comprendido ni se han adoptado de forma amplia.

En algunas islas del Caribe, la Convención de Ramsar ha contribuido de varias maneras a fomentar, estimular y apoyar el desarrollo de la política nacional, instituciones y acciones para la gestión de humedales, incluyendo la participación de algunos interesados. Hay un campo considerable en el que profundizar el proceso participativo en muchas de estas iniciativas, especialmente a través de la aplicación de una identificación y análisis rigurosos de los interesados para el establecimiento de Comités de Humedales Nacionales, el diseño de acuerdos de gestión colaborativa, y la facilitación de una participación equitativa en la formulación de la política del sector y su gestión. Por ejemplo, una estrategia frecuente para la participación son los comités compuestos de varios tipos de

² Para más información sobre necesidades de capacitación véase Krishnarayan, V., T. Geoghegan & Y. Renard (2002). Calcular la capacitación para la gestión participativa de los recursos naturales. Pautas de CANARI 3. Instituto Caribeño de Recursos Naturales.

interesados pero sin un pormenorizado análisis de los interesados, puede que excluyan a algunos interesados claves, que estén vinculados inadecuadamente en los procesos de toma de decisiones con pobres enlaces verticales y horizontales, y /o que les falte un marco de referencia y mecanismos para involucrar a una audiencia mayor.

Se pueden extraer algunas conclusiones generales de la experiencia en el Caribe del uso de mecanismos de la Conferencia de Ramsar y de los enfoques participativos en la gestión de humedales. Sin embargo, hay que andarse con cuidado a la hora de determinar si se pueden aplicar a contextos locales y nacionales. Por ejemplo, aunque los Comités de Humedales Nacionales pueden ser adecuados en islas grandes como Jamaica y Trinidad y Tobago, algunas de las islas menores del Caribe Oriental sostienen que un único comité compuesto de varios tipos de interesados, centrado ampliamente en los asuntos relacionados con la gestión de todos los recursos naturales y en convenciones nacionales, sería más apropiado.

Se requiere una mayor investigación para cuantificar y valorar los beneficios derivados de las convenciones internacionales y cómo éstas se pueden maximizar sin imponer una carga poco realista sobre los estados insulares pequeños del Caribe. El valor de acceder a convenciones internacionales que podrían imponer exigencias impracticables sobre una pequeña isla con una limitada capacidad de ejecución es seriamente cuestionable.

Cuadro 4: Siglas Usadas

AGPL:	Autoridades de Gestión Pesquera Locales
CANARI:	Caribbean Natural Resources Institute
CCA:	Caribbean Conservation Association
CEHI:	Caribbean Environmental Health Institute
CZM:	Coastal Zone Management
CZMU:	Coastal Zone Management Unit
ESDU:	Environment and Sustainable Development Unit
GPACVA:	Grupo de Productores Agrícolas y de Carbón Vegetal de Aupicon
MEAs:	Multilateral Environmental Agreements
NEP:	National Environmental Policy
NEMS:	National Environmental Management Strategy
NGOs:	Non Governmental Organisations
NWC:	National Wetlands Committee
OECS:	Organisation of Eastern Caribbean States
OPAAL:	OECS Protected Areas and Associated Livelihoods Project
SLNT:	Saint Lucia National Trust
SMMA:	Soufriere Marine Management Association
SPAW:	Specially Protected Areas and Wildlife
T&T:	Trinidad & Tobago
UNFCCC:	United National Framework Convention on Climate Change
UNCCD:	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCBD:	United Nations Convention on Biological Diversity
SD&EU:	Sustainable Development and Environment Unit
UNFCC:	United Nations Framework Convention on Climate Change
WFF:	Wetlands for the Future Fund

Caribbean Natural Resources Institute

El Instituto Caribeño de Recursos Naturales (CANARI) es una organización técnica regional sin ánimo de lucro que lleva trabajando en las islas del Caribe más de veinte años.

Nuestra misión es fomentar la participación equitativa y la colaboración efectiva en la gestión de los recursos naturales críticos para el desarrollo.

Nuestros programas se centran en la investigación, en compartir y difundir las lecciones aprendidas, y en la capacitación y fomento de asociaciones regionales.

Para más información, por favor, pónganse en contacto con:

Caribbean Natural Resources Institute (CANARI)

Fernandes Industrial Centre,

Administration Building

Eastern Main Road, Laventille, Trinidad, W.I.

Tel: (868) 626-6062 • Fax: (868) 626-1788

Email: info@canari.org • Website: www.canari.org