

Comisión de
Educación y
Comunicación

Diversidad Biológica y Participación Pública

Análisis de experiencias en Argentina

Marta Andelman





UICN - Unión Mundial para la Naturaleza

La Unión Mundial para la Naturaleza, fundada en 1948 agrupa a Estados soberanos, agencias gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales, en una alianza única: más de 935 miembros diseminados en 138 países.

Como Unión, la UICN busca influenciar, alentar y ayudar a los pueblos de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza, y a asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable.

La Unión Mundial para la Naturaleza fortalece el trabajo de sus miembros, redes y asociados, con el propósito de realzar sus capacidades y apoyar el establecimiento de alianzas globales para salvaguardar los recursos naturales a nivel local, regional y global.

Oficina Regional para América del Sur de la UICN

Av. Atahualpa 955 y República Edificio Digicom - Piso 4

Telfs.: (593-2) 2261075 / 2466622 / 2263074 / 2261077

Fax : (593-2) 2466624

E-mail: samerica@sur.iucn.org

Web: www.sur.iucn.org

Quito - Ecuador

Comisión de Educación y Comunicación

UICN-Unión Mundial para la Naturaleza

Rue Mauverney, 28

CH-1196 Ginebra

Suiza

Tel.: +41 22 999 0283/-282/-001

Fax: +41 22 999 0025

E-mail: wjg@iucn.org

Diversidad Biológica y Participación Pública

Análisis de experiencias en Argentina

Marta Andelman

Unión Mundial para la Naturaleza Oficina Regional para América del Sur, UICN - Sur

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) fue creada en 1948. Reúne Estados soberanos, agencias gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales en una alianza única: más de 935 miembros diseminados en 138 países.

La Misión de la UICN es “influir, alentar y ayudar a las sociedades en todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza y asegurar que cualquier utilización de los recursos naturales se haga de manera equitativa y ecológicamente sostenible”.

Su Visión es “un mundo justo que conserva y valora la naturaleza”.

Desde su fundación, la UICN ha desarrollado instrumentos de utilidad en la gestión de los recursos naturales, como es el caso de las listas rojas de especies amenazadas y las categorías de áreas protegidas, ha organizado foros de discusión que promueven el diálogo entre gobiernos y sociedad civil con respecto al desarrollo sostenible, ha ayudado a más de 50 países a diseñar y ejecutar sus estrategias de biodiversidad, y ha contribuido a la preparación e implementación de los principales convenios internacionales sobre conservación del ambiente, entre otras acciones. Sus operaciones se descentralizan de manera creciente, y las lleva a cabo una red de oficinas regionales y nacionales en continua expansión, principalmente en los países en vías de desarrollo.

La Oficina Regional para América del Sur, UICN-Sur, implementa y coordina actividades con cerca de 90 organizaciones miembro–gubernamentales y no gubernamentales y con alrededor de 1000 especialistas de comisiones en los temas de: comunicación y educación, derecho ambiental, áreas protegidas, supervivencia de especies, ecosistemas y temas de economía, política y sociedad.

UICN Comisión de Educación y Comunicación – CEC

La Comisión de Educación y Comunicación es una de las seis Comisiones de la UICN. CEC es una red global de profesionales voluntarios activos, expertos en los temas de comunicación ambiental y educación, que trabajan en ONG’s; medios de comunicación masivos; gobiernos y organizaciones internacionales; redes de profesionales; e, instituciones académicas.

En su trabajo los miembros de la CEC motivan a las personas para que sean responsables de su comportamiento, a un nivel individual y social, con respecto a la biodiversidad; al desarrollo sustentable; y, equidad entre los costos y beneficios generados por la utilización de los recursos naturales.

Los especialistas de la CEC son expertos en procesos de inducción. Ellos saben como manejar la participación para atraer donantes hacia la planificación y trabajo para un futuro sustentable. Los miembros de la CEC saben como conectar los intereses de la conservación a la percepción de las diferentes personas, como manejar el conocimiento y las redes y como estimular la acción.

Diversidad Biológica y Participación Pública

Análisis de experiencias en Argentina

Comisión de Educación y Comunicación (CEC)
Unión Mundial para la Naturaleza 2002

La designación de entidades geográficas en este libro no representa la expresión de ninguna opinión por parte de UICN, la Fundación Conservación & Manejo- C&M, la Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente – FUCEMA y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ, respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esta publicación no reflejan necesariamente los de UICN, la Fundación Conservación & Manejo- C&M, la Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente – FUCEMA y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ, a menos que se indique lo contrario.

La autora de esta publicación es responsable de la información contenida en este libro.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de la Comisión de Educación y Comunicación (CEC) y al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ

Publicado por: UICN, Oficina Regional para América del Sur, en colaboración con :



Derechos reservados: © 2002 Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para América del Sur.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales con el permiso escrito previo por parte de quien detenta los derechos de autor, siempre y cuando se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para venderla o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: Andelman, Marta. *Diversidad Biológica y Participación Pública - Análisis de experiencias en Argentina*. UICN - CEC. Quito, Ecuador. 2002

Derechos de Autor:

ISBN:

Producido por: UICN - Sur
Editado por: Eduardo Guerrero
Diseño de la cubierta: Byron Alvarez
Diagramado por: Byron Alvarez
Fotografía de la cubierta: Pete Oxford
Impreso por: SOBOC GRAFIC
Disponible en: Oficina Regional para America del Sur (UICN-Sur)
Atahualpa 955 y República
Edificio DIGICOM, 4to piso
Quito, Ecuador
Telf: 593 2 261 075
Fax: 593 2 2466 624
E-mail: samerica@sur.iucn.org

Créditos Institucionales



Fundación Conservación & Manejo

La Fundación Conservación & Manejo- C&M - establecida en Buenos Aires, Argentina en 1993, está dedicada a promover y auspiciar actividades de comunicación y difusión, de investigaciones, estudios, procesos y experiencias concretas vinculadas al medio ambiente y a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Ha impulsado convenios de cooperación, con organizaciones nacionales e internacionales gubernamentales y no gubernamentales y con el sector privado, asesorando y desarrollando iniciativas para fomentar y aumentar la conciencia pública, el conocimiento y la responsabilidad social ambiental.



La Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente – FUCEMA - fue fundada en Argentina en 1990 y es miembro de la UICN desde 1992. Su objetivo es identificar, diseñar, promover y ejecutar proyectos y programas para fomentar la conservación y el manejo sustentable de la diversidad biológica sobre la base de sólidos conocimientos científico-técnico y de respeto a las comunidades locales, en diferentes ambientes, por sí misma o en asociación con otras entidades similares, instituciones académicas o de investigación, agencias gubernamentales y comunidades locales.



Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit) - BMZ - La Cooperación Alemana apoyó a la Oficina Regional de la UICN para promover un esquema de colaboración con los países de la región, a través del proyecto "Fortalecimiento de Capacidades Nacionales en América del Sur para la Conservación y Desarrollo Sostenible de la Biodiversidad". Este proyecto, en su primera fase, ofreció un espacio para profundizar de manera coordinada e interdisciplinaria elementos económicos, sociales, legales y políticos que impactan directa o indirectamente en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Este espacio tuvo gran importancia para la evolución de la discusión hacia propuestas sólidas y viables a la crisis que amenaza la riqueza biológica en cada uno de los países de la "megadiversa" América del Sur.

Índice general

Presentación	vii
Prólogo	viii
Summary	x
Antecedentes	xii
Sección I	1
Introducción	2
• El concepto general de la participación pública	3
• Planificación participativa para la conservación y el uso sustentable de la Diversidad Biológica	5
• Los distintos niveles de planificación participativa	9
Sección II	13
• Descripción de las “Experiencias - Ejemplo”	14
• Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación	15
• Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica	18
• Planeamiento Bioregional del Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable Corredor Verde de la Provincia de Misiones	21
• Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península de Valdés	25
• Diálogos sobre políticas pesqueras: “Hacia una Pesca Sustentable en Argentina”	
• Tercer Coloquio Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Taller “Pesca y Sustentabilidad”	28
• Estrategia Nacional de Áreas Protegidas	31
• Conclusiones	34
Lecciones aprendidas....	38
“Hacia un modelo de planificación participativa de políticas para la conservación y el uso sustentable de la Diversidad Biológica”	43
Apéndice	57
• Siglas	58
• Fuentes de información empleadas	59
• Entrevistas personales	61
• Páginas Internet	62
Índice de cuadros	
Cuadro 1: Niveles de participación e involucramiento cívico	4
Cuadro 2: Instrumentos y/o procesos de interacción social para la planificación participativa de la diversidad biológica	7
Cuadro 3: Manejo integrado de la Diversidad biológica	7
Cuadro 4: Momentos de un proceso de planificación participativa	8
Cuadro 5: Niveles de planificación	11
Cuadro 6: Listado de estudios de caso	14
Cuadro 7: Formato del análisis de las ”Experiencias - Ejemplo”	14
Cuadro 8: Análisis comparativo de las distintas experiencias	38
Cuadro 9: El papel de la participación en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas	54

PRESENTACIÓN

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), a través de su Comisión de Educación y Comunicación (CEC) y de su Oficina Regional para América del Sur, se precia de presentar al lector esta publicación sobre participación pública en la elaboración de una Estrategia Nacional de Diversidad Biológica – el caso argentino.

La obra está basada en experiencias y lecciones recogidas en el marco del proyecto “Fortalecimiento de Capacidades Nacionales en América del Sur para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad”, el cual fue implementado, además de en Argentina, en Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú, gracias a una alianza entre el gobierno de Alemania – BMZ y la UICN.

Las experiencias aquí analizadas por Marta Andelman, miembro de la CEC, ponen de manifiesto el avance del discurso a la práctica y al mismo tiempo la riqueza y la complejidad que revisten los procesos de participación en el mundo real.

Se han superado los tiempos en los cuales la formulación de políticas públicas se hacía desde un escritorio gubernamental con ninguna participación de las partes interesadas. Estamos ya en la era de la participación, si bien la mayor parte de las veces el proceso llega apenas a fases tempranas de la información y la educación ambiental.

El reto ahora es evolucionar hacia esquemas de participación plena que conduzcan al establecimiento de sólidos compromisos y masivos ejercicios de apropiación social y que así mismo promuevan la construcción de capacidades y de poder para incidir en la toma de decisiones, por parte de todos los grupos interesados.

Dentro de un amplio espectro de intereses y perspectivas particulares, gobierno y sociedad civil deben trabajar juntos, en sinergia, para encontrar formas efectivas y constructivas de planificación e implementación de políticas públicas que privilegien el bien colectivo en el camino hacia un desarrollo sostenible.

El texto de Marta Andelman nos indica claramente que no hay una ciencia exacta de la participación, pero sí unas etapas generales que deben ser adaptadas a cada realidad particular y unos criterios que resulta útil tener en cuenta. Y, ante todo, nos enseña que la mejor manera de aprender a participar es ... participando.

PRÓLOGO

Denise Hamú,
Presidenta Mundial
CEC - UICN

Los grupos sociales constituyen una fuerza significativa para la naturaleza. Mediante la transformación de vastas partes del planeta, se degradan ecosistemas y se extinguen especies. Estos cambios son de tal magnitud que afectamos nuestro bienestar presente y futuro y la diversidad de la vida en la Tierra. Es ampliamente reconocido que el impacto combinado de las acciones que buscan la máxima utilidad en los sectores como la agricultura, el turismo, el transporte, los recursos hídricos y en la explotación forestal, son la causa de esta destrucción. El reto está en hacer que las preocupaciones sobre la diversidad biológica formen parte de las preocupaciones de todos los sectores de la sociedad.

El Convenio sobre Diversidad Biológica reconoce en el Artículo 13 la necesidad de generar conciencia y educar al público general. Sin embargo, no es suficiente decir a la gente qué está ocurriendo para que corrijan lo que hacen. Los cambios requeridos tampoco provendrán por la racionalización de opciones individuales. Las personas encargadas de la planificación de la biodiversidad requieren reflexionar sobre cómo utilizar diversos instrumentos de educación y comunicación, en lugar de asumir que la información científica por sí sola generará los cambios requeridos.

Los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica – la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de recursos y la distribución equitativa de beneficios – llaman a un cambio social. La comunicación, la educación y la conciencia pública son inversiones de largo plazo hacia esos cambios.

Al mismo tiempo, la problemática de la biodiversidad requiere respuestas de individuos y grupos sociales que tienen opiniones diferenciadas. La comunicación y la educación son instrumentos que generan la necesaria interacción y aseguran la participación de los actores involucrados provenientes de los diferentes sectores.

Considero que esta publicación es un esfuerzo muy importante para profundizar sobre las experiencias de participación pública de los diferentes sectores en los procesos de planificación de la biodiversidad en Argentina. Para la Comisión de Educación y Comunicación –CEC- de la UICN, este documento muestra cómo un país avanza en un tema crucial, señala factores claves a tener en cuenta y reflexiona sobre el camino andado, tejiendo sobre experiencias nacionales, regionales y locales de planificación ambiental.

La participación de la sociedad en la definición de políticas y programas prioritarios aún sigue generando debate y cuestionamientos en América del Sur y en el mundo entero. En la práctica, muy pocos países se encuentran aplicando con éxito la comunicación y educación integrada a políticas, programas y proyectos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Con este aporte, la Comisión invita a la profundización de este debate en la región, que desde nuestra perspectiva aún requiere una práctica más estratégica y dinámica que la que hasta ahora hemos implementado.

Quisiera agradecer de manera muy especial a Martha Andelman por producir este importante análisis basado en un amplio acervo de experiencias. Como destacada miembro de la CEC, ha apoyado con gran entusiasmo y profesionalismo a las labores de la Comisión en Argentina y ha participado activamente en el debate internacional sobre este tema.

Finalmente, estoy segura que esta publicación aporta significativamente a nuestra misión de difundir más claramente los beneficios de utilizar la comunicación y la educación estratégica, como instrumentos de la gestión ambiental.

SUMMARY

Biodiversity and Public Participation - Analysis of Argentinean experiences

The World Conservation Union – Regional Office for South America (UICN-Sur) gave support to the establishment of National Biodiversity Groups (NBGs), whose main aim was to promote the implementation of National Biodiversity Strategies (NBS) in five countries of the region. The idea was to define and implement a dynamic strategy around key thematic nodes, and encourage crucial actions regarded by each country as a key influence factor for NBS implementation.

In Argentina, there have been many participatory activities to plan the sustainable management and use of biological diversity, organized at different levels (national, provincial/local and sectoral) both by the governments and NGOs. In this sense, the NBGs members proposed the elaboration of a paper to approach the different initiatives, systematize proceedings and set the concept of public participation within the policy planning for biodiversity conservation and sustainable use at a different stage. This publication highlights the different levels and instruments of social participation. It tries to illustrate, how the knowledge and tools for biological diversity conservation integrated in an interdisciplinary way with social participative instruments (like communication and environmental education), amplifies the planning and implementation of biodiversity initiatives.

Within this framework **Section I** analyses the relationship between the gradual process of citizenship involvement and the effect of social intervention processes (communication, environmental education, social learning, negotiation, mediation, consensus-building, ownership, and empowerment). With a great variety of approaches, it is commonly accepted that public participation is any process involving the society in the problem-solution and/or the decision-making, with the complement to use contributions and proposals made in each case to improve decisions and actions. In order to reach these goals, the strategic conservation planning process is characterized by six related phases: 1. Diagnosis (context analysis), 2. Construction of a common vision (a common goal to achieve), 3. Definition of strategic orientations (identification of alternative ways), 4. Action plan (identification of applicable actions and resources), 5. Implementation (to execute the action plan), 6. Monitoring and evaluation of the implementation (assessment) require the articulation and integration of different social instruments in each phase.

Section II is focus on the Argentine participatory experiences at the National, Provincial and Sectorial planning levels. Each one had had different characteristics, achievements and follow-up. As a result of the comparative analysis lessons learnt, were recognized, identifying opportunities and weaknesses of the various strategies used in each case. As a participative planning exercise is developed, it integrates different facts and data. It processes and reprocesses knowledge among all the participants for the construction of viable alternatives through an integrated process of communication, education and progressive learning. The viability of the biodiversity participative planning programs will depend on the legitimate participation of the different groups as well as the promotion of dialogue mechanisms and construction of proposals through a continuous evolution process of meanings negotiation, awareness and social learning.

ANTECEDENTES

Los Grupos Nacionales de Diversidad Biológica (GNBs) han sido una iniciativa de la Oficina Regional para América del Sur de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), encaminada a promover la implementación de Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica en cinco diferentes países de la región. El mecanismo previsto para estos grupos ha sido establecer nodos temáticos desde los cuales impulsar acciones que incidan en la implementación de elementos claves establecidos en los distintos procesos de planificación nacional.

Argentina, tras finalizar la primera fase de elaboración de su Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (ENB), fue uno de los países seleccionados para el establecimiento de un GNB. Entre los integrantes, estuvieron los miembros del equipo técnico que llevó adelante el proceso de participación para elaborar la estrategia nacional, directivos de organismos nacionales y organizaciones adheridas al Comité Argentino de la UICN, así como también representantes de otras instituciones especialmente interesadas en colaborar en la ejecución de los componentes estratégicos de la ENB del país.

De acuerdo con la visión conjunta de los participantes, se definieron y priorizaron varias iniciativas. Entre ellas, se planteó que sería favorable relevar y sistematizar algunas de las más representativas experiencias de participación pública para la planificación del manejo sustentable de la diversidad biológica, convocadas desde varias instituciones y en distintas escalas. Para ello, se propuso elaborar un documento que reflejara desde un enfoque aproximado una diversa muestra de dichas experiencias, sistematizara los procedimientos, y analizara las lecciones aprendidas, identificando las fortalezas, debilidades y oportunidades de las diferentes estrategias utilizadas en cada caso.

En tal sentido, esta publicación ha procurado dar cuenta de algunas experiencias participativas asociadas a la elaboración de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, destacando los distintos niveles y procesos de participación social. Se intenta mostrar cómo la integración interdisciplinaria de los procedimientos y saberes para la conservación de los recursos biológicos y los instrumentos sociales participativos: comunicación y educación ambiental, sirven para potenciar y posibilitar la amplificación de la planificación e implementación de las propuestas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

Gracias al generoso aporte y apoyo de la Comisión de Educación y Comunicación (CEC) y de la Oficina Regional para América del Sur de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), es posible contar con este material de referencia.

Se espera que este esfuerzo ayude a orientar los próximos procesos de planificación participativa para conservar y utilizar de modo sustentable la diversidad biológica y optimizar el desarrollo de futuras actuaciones en la materia.

Deseo expresar mi mayor reconocimiento a todas las personas e instituciones que han liderado las experiencias aquí analizadas y a todos los miembros del Grupo Nacional de Diversidad Biológica por el tiempo brindado y amplia disposición. Asimismo, agradezco muy especialmente a su coordinador, el Lic. Javier García Fernández, por su generoso y constante apoyo en el proceso de reflexión y construcción que implicó la elaboración de este documento.

Sección I

Introducción

El concepto general de la participación pública

Planificación participativa para la conservación y el uso sustentable de la Diversidad Biológica

Los distintos niveles de planificación participativa

SECCIÓN I

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debería tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de datos y los recursos pertinentes”.

(Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo)

Introducción

El desafío que representa hoy la propuesta del desarrollo sustentable al pretender armonizar lo económico, lo social y lo ambiental, requiere un amplio abanico de instrumentos para abordarla. Una activa participación social en las cuestiones públicas, es uno de los caminos posibles, ya que el involucramiento de la sociedad en las decisiones sobre el desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas y viables.

Si bien la responsabilidad primaria para lograr la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica corresponde ante todo a los gobiernos, éstos difícilmente pueden hacerlo sin el consenso de los distintos sectores de la sociedad interesados directa o indirectamente en ella. Los conflictos suscitados por la variedad de actores sociales que convergen sobre esta cuestión, y la contraposición de intereses en juego, requieren un proceso que permita construir acuerdos basados en las distintas posiciones sectoriales.

En América Latina, los países afrontan dificultades para la transformación económica, en algunos casos con apreciables tensiones sociales y políticas. Esta situación pide un papel más activo de los distintos grupos sociales y el consiguiente avance de la democracia representativa y participativa. Demanda también, un aprendizaje social para la participación pública y un desarrollo de tecnologías de gestión participativas a través de distintos canales de actuación.

La acción conjunta de los distintos sectores permite atravesar los conflictos de intereses, que las decisiones sean más razonadas, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. De esta manera es posible lograr un cumplimiento más eficaz de las políticas y de alcanzar una gestión más adecuada de los recursos biológicos.

El concepto general de la participación pública

La participación pública es un amplio concepto, surgido en las últimas décadas, y que tiene diferentes significados para diferentes personas en diferentes situaciones. Para algunos es una cuestión de principios, para otros una práctica, y aún para muchos un fin en sí misma. Todas estas significaciones tienen su propio valor y experiencia.

Con gran variedad de enfoques, un planteamiento comúnmente aceptado propone que la participación pública es cualquier proceso que involucra a la sociedad en la solución de problemas y/o en la toma de decisiones, con el objetivo de utilizar las intervenciones y propuestas realizadas en cada caso para mejorar las decisiones. Se considera específicamente la participación de los denominados grupos de interés, que son todas aquellas personas, grupos de individuos u organizaciones cuyos intereses se verán afectados por los resultados o consecuencias de las decisiones del proceso en juego.

No cabe duda que el interés social por la participación pública y el papel que cumple en sus distintas expresiones está vinculado al entrenamiento de conductas cívicas para la profundización democrática, reforzado por la necesidad de elevar los niveles de responsabilidad de las personas como miembros de una sociedad.

Distintos contextos demandan diferentes mecanismos que oscilan desde formulas casi pasivas como la mera exposición de información pública sobre proyectos o la consulta a través de encuestas, hasta propuestas muy proactivas, orientadas al control ciudadano de la gestión pública y también a la toma de decisiones.

Existen algunos procesos participativos cuyas decisiones son de obligatorio cumplimiento, mientras que en otros no lo son. En efecto, algunas formas de participación no obligan a los gobiernos a implementar lo decidido, sólo a considerar las propuestas. Desde el punto de vista del derecho esto se expresa diciendo que ellas no tienen efecto vinculante. Otras formas de participación, en cambio, obligan a la autoridad a ejecutar lo acordado. En esos casos se dice que tienen fuerza vinculante.

De otra parte, hay que considerar que no es lo mismo un proceso participativo de consulta para debatir un Proyecto de desarrollo comunitario o un Estudio de Impacto Ambiental, situaciones que no analizaremos en este documento, que un ejercicio para planificar políticas públicas sobre conservación y utilización sustentable de la diversidad biológica.

Para este último tipo de actuaciones, precisamente el tipo de “Experiencias - Ejemplo” que trataremos aquí, es necesario contar con instrumentos y procesos más complejos, como consejos de representantes y otros esquemas de cooperación multisectorial, así como estrategias de comunicación, educación ambiental, aprendizaje, negociación y construcción de consensos, entre otras herramientas.

A fin de visualizar el marco general de la participación pública y contextualizar más adecuadamente la propuesta, se presenta el esquema del Cuadro 1.

Cuadro 1

Niveles de participación e involucramiento cívico				
Aumento creciente del nivel de impacto público				
Procesos	Información	Consulta	Cooperación y planificación conjunta	Apropiación y Fortalecimiento (Empoderamiento 1)
Objetivos	Generar y difundir datos y hechos objetivos para facilitar la comprensión de los grupos interesados acerca de los problemas, alternativas y/o soluciones.	Promover intercambio entre los proponentes y los grupos de interés para recopilación de información, evaluación de los temas a tratar y retroalimentación, en el análisis de alternativas y/o soluciones.	Asociar a los distintos grupos de interés en los aspectos de la planificación para la toma de decisiones, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de las mejores soluciones.	Involucrar y comprometer a las partes interesadas. Dejar las decisiones finales en los interesados.
Alcances	Se mantiene al público informado. No hay oportunidad para el diálogo y el involucramiento, ni para cambiar las propuestas enunciadas.	Se informa, escucha y mantiene el intercambio con relación a cómo las propuestas influyen la toma de decisiones. Las consideraciones se toman en cuenta al momento de definir el plan.	Involucramiento con aportes para su incorporación, en la medida de lo posible, en la toma de decisiones. Los convocantes del ejercicio definen el grado de influencia de los interesados en las decisiones.	Implementación de las decisiones tomadas por los interesados.
Instrumentos	Folletos, Web, gacetillas, videos. Presentaciones públicas.	Información, comunicación, diálogos. Documentos de base. Informes. Audiencias públicas, talleres, encuestas.	Comunicación, educación, diálogos. Movilización del conocimiento. Aprendizaje progresivo. Grupos de trabajo. Comités, Consejos, Foros. Negociación. Construcción de consenso.	Comunicación, educación, capacitación. Construcción de capacidades y status legal para el manejo, control y evaluación de las decisiones por parte de las organizaciones involucradas en el proceso. Juntas de ciudadanos. Delegación de decisiones.

Fuente: Adaptado de The IAP2 Public Participation Spectrum. IAPP.
(1) Del inglés empowerment

Planificación participativa para la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica

La toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas para la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, requiere construir mecanismos que faciliten el diálogo intersectorial y la negociación de soluciones, ya que ninguna política será realmente efectiva si no alcanza el consenso de los sectores con intereses en juego.

La conservación y la utilización sustentable de la diversidad biológica dependen fundamentalmente de su integración en las políticas públicas para el desarrollo. A pesar de esto, la gran mayoría de las políticas públicas son planificadas y ejecutadas con escasa preocupación por la suerte de la diversidad biológica. Partiendo de esa idea, algunos países han realizado experiencias para incluir la perspectiva de la biodiversidad en las políticas del desarrollo, con la participación de los distintos actores sociales cuyas actividades la afectan.

Al respecto, también en la Argentina se han desarrollado acciones, algunas con mayor grado de efectividad que otras. Se basaron en la noción de que la planificación participativa de las políticas, con mecanismos consultivos y de concertación, por su dinámica multisectorial y enfoque interdisciplinario, contribuye a mejorar e instrumentar de manera más adecuada las decisiones. Esto significa generar espacios para el diálogo y la reflexión, tratando de promover la responsabilidad de todas las partes interesadas y por lo tanto incluir a la mayor cantidad de socios posibles tanto del sector privado como del sector público.

Sin embargo, vale aclarar que en la mayoría de los casos es el grupo o la institución que inicia el proceso participativo el que define los límites y el grado de influencia que los interesados tendrán en la decisión final. Por otro lado también es importante reconocer que la construcción de alianzas estratégicas entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales es clave para avanzar en la gestión sustentable de los recursos naturales.

Para poder alcanzar los distintos escenarios posibles se requiere articular varios elementos estratégicos de intervención como la información y el libre acceso a ella, la comunicación, la educación y la generación de conciencia pública. Implica concebir una dinámica social, participativa, abierta, de reflexión, negociación y evolución de significados y juicios críticos sobre el conocimiento. Estos son aspectos fundamentales de todo proceso democrático, público, interactivo y representativo.

La información ambiental es un proceso donde los interesados se encuentran en una posición fija, sin posibilidad de modificación. Cuando es utilizada en forma aislada, no significa demasiado en cuanto a participación y cambio social para desarrollar una planificación efectiva de la conservación y sustentabilidad de los recursos biológicos. Sin embargo, integrada a otros procesos, constituye uno de los componentes fundamentales en cualquier ejercicio de consulta y de construcción de

consensos y negociación. A través de distintos recursos y procedencias se trata de dar a conocer hechos o situaciones, haciéndolos llegar al público de manera comprensible. Es prioritaria como fuente de datos y para aportar antecedentes útiles en la construcción de un conocimiento consensado para cualquier toma de decisión.

La información ambiental debe ofrecerse con suficientes garantías de veracidad y rigor científico, lo cual no está exento de dificultades dado el gran volumen de datos que se generan, la multiplicidad de fuentes de procedencia, y la propia complejidad de los procesos que, a menudo, son susceptibles de interpretaciones diversas. Los mecanismos informativos son unidireccionales, no hay intercambio entre el emisor y el receptor del mensaje y tampoco participación activa de los interesados.

Por el contrario, los procesos comunicativos son bidireccionales e interactivos y, en consecuencia, promueven la movilización y el involucramiento. Con la comunicación, se pretende además conseguir un cambio de actitud, provocar una reacción, o motivar un determinado comportamiento. La comunicación ambiental, es un proceso de interacción social que basada en la información, facilita la comprensión de los factores clave y posibilita una retroalimentación ciudadana constructiva. Esta herramienta presenta posibilidades para impulsar la integración de los diferentes saberes, experiencias y visiones de los interesados para elaborar las soluciones más adecuadas.

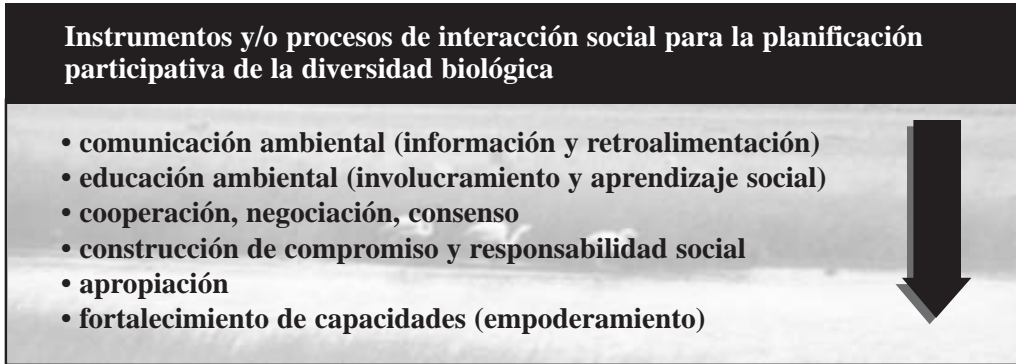
De otra parte, un procedimiento de consulta puede ser un ejercicio de sondeo, de participación dirigida o condicionada. También, de análisis de opinión de las partes interesadas sobre un tema específico, previo a cualquier toma de decisión sin que se consolide necesariamente una participación activa y una apropiación del proceso por parte de los distintos actores sociales.

No obstante, un mecanismo de consulta, integrado a una estrategia participativa más trabajada, con mayor protagonismo de las partes interesadas, con instrumentos sociales adecuados, facilita el proceso de cooperación y planificación basado en un ejercicio de decisión conjunta.

Se considera a la apropiación y al fortalecimiento de capacidades (empoderamiento) como instancias activas de actuación conjunta, de responsabilidad compartida de los distintos grupos de interés, los cuales al ganar experiencia y liderazgo a lo largo del proceso, alcanzan un papel protagónico en la planificación de las acciones derivadas de éste. Ello a su vez lleva a que se construya una posición del grupo que se va apropiando del proceso y consolidando en la implementación, monitoreo y evaluación de las acciones.

El Cuadro 2 presenta un enfoque aproximado de los instrumentos y procesos de interacción social para alcanzar una planificación participativa efectiva. Sea como proceso y/o como instrumento, constituyen elementos fundamentales en toda intervención para la conservación y gestión sustentable de los recursos biológicos.

Cuadro 2



El modo de articulación y de implementación de estas herramientas depende mucho de la fase en la cual se encuentra el ejercicio y la madurez del proceso de planificación, pudiéndose utilizar en forma aislada o combinada. En los ejercicios de planificación existe una evolución y potenciación de la participación social a medida que se avanza en los logros. Se genera un aprendizaje progresivo, mayor compromiso y apropiación del proceso por parte del grupo. Se van poniendo al descubierto los conflictos, las divergencias y las concordancias. Se combinan saberes, experiencias y conocimientos. También se amplía el abanico de interlocutores, favoreciendo la incorporación de otros asociados y el establecimiento de mayores compromisos y nuevas alianzas.

A medida que se desarrolla un ejercicio estratégico participativo se integran distintos hechos y datos. Se reelabora y resignifica un conocimiento entre todos los participantes para la construcción de las alternativas más viables a través de un proceso integrado de comunicación, educación y aprendizaje ambiental.

Para avanzar en la conservación y en la utilización sustentable de la diversidad biológica, de una manera más efectiva, lo más acertado es utilizar estas herramientas sociales participativas integradas con otros instrumentos como las normas regulatorias, los incentivos económicos y sociales, indicadores de sustentabilidad, los inventarios de especies, infraestructura, etc. (Cuadro 3).

Cuadro 3



Fuente: Adaptado de A. Puyol, Comisión de Educación y Comunicación (CEC) & UICN-Sur.

En Latinoamérica es relativamente reciente la sistematización del trabajo interdisciplinario conjunto y la integración de la planificación, el manejo de los recursos naturales, la economía, la legislación, la educación y la comunicación ambiental en acciones concretas. En términos generales, con relación a los procesos de planificación estratégica participativa, los antecedentes son muy escasos. Además, aún existen barreras para lograr integrar, con un enfoque sistémico, las distintas dimensiones que conforman la conservación de la diversidad biológica.

La literatura especializada, que analiza experiencias y desarrolla estudios de caso, es clara en señalar que los procesos de planificación son procesos cíclicos, que se retroalimentan constantemente, y están conformados por ciertas etapas básicas.

En la “Guía para la preparación de planes de acción en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica” GEF/PNUD/98, el Lic. Javier García Fernández plantea, que la planificación de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica se debe concebir de forma dinámica, cíclica y convergente. Cíclica porque una segunda etapa no parte desde la nada, sino del esfuerzo del ciclo anterior. Convergente en un doble sentido, por una parte convergen en ella, en forma sucesiva, nuevos y diversos segmentos de la sociedad, y por otra parte, a medida que se amplía la participación, la definición de las estrategias se perfila con mayor detalle y por lo tanto las directrices se vuelven más viables.

El desarrollo de la planificación supone la existencia de ciclos iterativos, de forma tal que las fases de implementación sean monitoreadas y evaluadas, y luego seguidas por una nueva reflexión que permita iniciar otro ciclo de planificación - acción. Se explica muy claramente que todo proceso de planificación de la diversidad biológica plantea la necesidad de desarrollar una serie de pasos, caracterizados por seis momentos relacionados entre sí, aunque no todos se dan en forma continua y encadenada.

En el Cuadro 4 se muestran los distintos procedimientos que conforman las fases de un proceso estratégico de planificación participativa.

Cuadro 4

Momentos de un proceso de planificación
1. Diagnóstico (análisis de la situación)
2. Construcción de una Visión Común (¿a dónde se quiere llegar?)
3. Definición de las orientaciones estratégicas (identificación de caminos)
4. Plan de acción (identificación de acciones de aplicación y recursos)
5. Implementación (ejecutar el plan de acción)
6. Monitoreo y evaluación (evaluar lo actuado)

Fuente: Adaptado de J. García Fernández (1998). “Guía para la preparación de Planes de Acción en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica” GEF-PNUD - Informe de Consultoría.

Dado que existen diversos momentos de la planificación que definen distintos alcances y mecanismos, las herramientas de intervención social presentarán estrategias diferenciadas con distintos matices ya sea de información, comunicación, involucramiento social, educación o concientización pública en cada etapa.

Las características y propuestas de las distintas fases y del proyecto en su conjunto, deberían comunicarse adecuadamente a las partes interesadas. Muchas veces los participantes esperan alcanzar ciertos resultados, que quizá se podrían lograr sólo en una fase siguiente. En algunos casos, no se comprende el valor mismo del proceso de planificación como acción tendiente a generar nuevas capacidades y establecer nuevas alianzas, así como ejercicio útil para ampliar los espacios de debate involucrando nuevos actores. Por ello, en los procesos de planificación participativa se sugiere actuar con transparencia, para no crear falsas expectativas y frustraciones en los grupos involucrados. La transparencia también facilita el involucramiento y la validez del aprendizaje, al asegurar que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.

Los distintos niveles de planificación participativa

La ratificación de acuerdos internacionales como el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) y la Convención Internacional de Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía (CLD), significa para los países la aceptación de compromisos legalmente obligatorios. En la República Argentina, en el espíritu y en la letra de la nueva Constitución Nacional, los acuerdos internacionales asumidos pasan a formar parte de esta ley superior.

La planificación participativa busca orientar los esfuerzos hacia la formulación de políticas públicas que aseguren que la sociedad y los gobiernos, a todos los niveles, trabajen conjuntamente para alcanzar la sustentabilidad de los recursos biológicos. Este mecanismo revaloriza el papel y la responsabilidad social de los distintos sectores sociales como elementos fundamentales para llevar adelante las decisiones más acertadas, facilitando la participación de las comunidades locales, entidades gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, provincial / local, sectorial; y, la posibilidad de proponer, concertar y comprometerse con la conservación y la utilización sustentable del patrimonio natural, cristalizando esfuerzos en conjunto.

En la Argentina, desde la creación en 1992 del Organismo Ambiental Nacional, hoy Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, se ratificaron distintos acuerdos ambientales internacionales, como las Convenciones de Bonn (sobre Conservación de Especies Migratorias) y de Ramsar (sobre Protección de Humedales de Importancia Internacional), así como el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y también la Convención Internacional de Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

Estos compromisos asumidos por el país en el plano internacional representan una prueba fehaciente del papel indelegable del Estado Nacional en esta materia. A pesar de ello, el gobierno nacional por sí solo no puede garantizar el logro de los objetivos planteados en los convenios ambientales internacionales. En consecuencia, es necesario desarrollar una planificación participativa en el nivel nacional, provincial, y municipal / local y también sectorial; coordinando de una forma complementaria las distintas propuestas con las provincias, los municipios, las instituciones públicas y también con el sector privado.

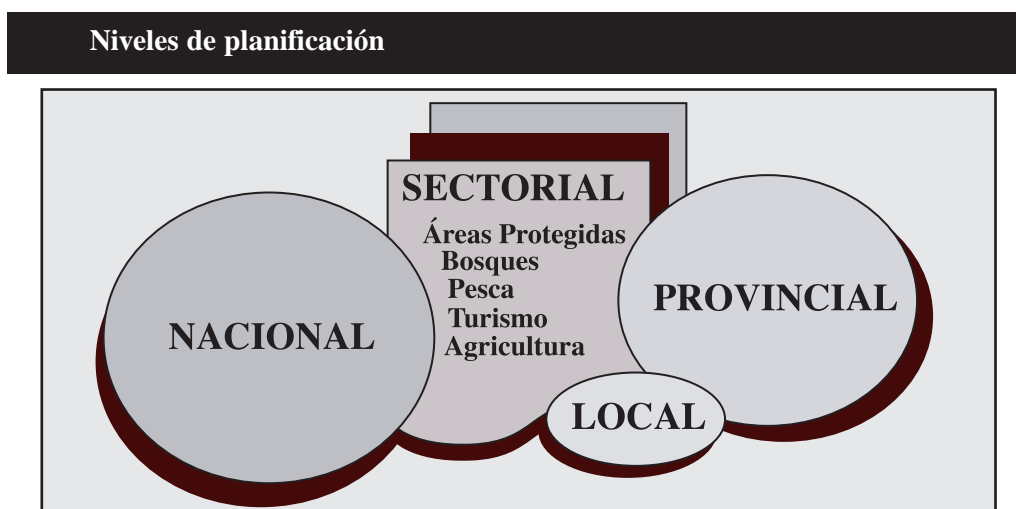
Debe destacarse que en el texto del Convenio sobre Diversidad Biológica y en las resoluciones de las Conferencias de las Partes, se señala la conveniencia de que los procesos de planificación se hagan de acuerdo a las condiciones y capacidades de cada país, pero procurando un alto grado de participación, tanto del sector público como del privado, y en especial de aquellos sectores o grupos de personas que sean usuarios de la diversidad biológica, o que puedan verse afectados por la implementación del CDB.

La Argentina es un país federal, conformada por veintitrés estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Muchas funciones gubernamentales, vitales tanto para la aplicación efectiva de los convenios ambientales internacionales como para la conservación y manejo de la diversidad biológica, son responsabilidad directa de las provincias, aunque existen áreas protegidas de jurisdicción federal como los Parques Nacionales a cargo del gobierno nacional a través de la Administración de Parques Nacionales (APN).

En atención a ello, los procesos de planificación nacional requieren una amplia y variada participación provincial y regional dentro del país, favoreciendo que las grandes orientaciones estratégicas de nivel nacional tengan una mayor convalidación, y por lo tanto, que su aplicación en el terreno sea más eficiente. La interacción entre las diversas provincias de una misma región del país, y entre ellas y el Gobierno Nacional, permite también deslindar los diferentes niveles de planificación y de acción.

En los procesos nacionales de planificación de la diversidad biológica es imposible agotar todas las agendas subnacionales (provinciales, municipales o locales) con un solo ejercicio. Las instancias regionales o provinciales participan y son consultadas para detectar y recibir elementos especiales que sólo pueden percibirse en esa esfera. Del mismo modo, algunas preocupaciones importantes en el ámbito sectorial o local pueden quedar algo acotadas o restringidas a escala nacional y las acciones diseñadas desde la perspectiva nacional pueden también, resultar muy generales para las necesidades del sector o la comunidad. Por lo tanto, el desarrollo de mecanismos de planificación participativa a distintos niveles es uno de los elementos sustantivos para avanzar en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

Cuadro 5



Nivel nacional de planificación

La sustentabilidad ambiental, social y económica del país depende de una planificación nacional estratégica del desarrollo. Implica involucrar a todos los sectores con intereses y promover su participación de manera concertada en el esfuerzo nacional, buscando soluciones que permitan conciliar la maximización de los beneficios privados y sociales y mantener la base de recursos para provecho de las generaciones presentes y futuras.

Al respecto, en nuestro país se dieron algunos importantes pasos tendientes a orientar las decisiones nacionales:

“Experiencias - ejemplo” a escala nacional:

- Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación / PAN.
- Estrategia Nacional de Biodiversidad / ENB.

Nivel provincial / local de planificación

El Artículo 41° de la Constitución Argentina establece que “las autoridades proveerán a la protección de la diversidad biológica”. Más adelante, se estipula que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas”. Por otra parte, en el Artículo 124° la misma Constitución dispone que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

En tal sentido en la Argentina se han iniciado algunas experiencias en el ámbito local y también provincial:

“Experiencias - ejemplo” en el ámbito provincial:

- Planeamiento Bioregional del Corredor Verde de la Provincia de Misiones.
- Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península Valdés de la Provincia del Chubut.

Nivel sectorial de planificación

La construcción de acuerdos básicos para la acción requiere una planificación estratégica a nivel sectorial y la complementación con el sector privado productivo del país, así como con las instituciones intermedias de la sociedad civil.

“Experiencias - ejemplo” en el ámbito sectorial:

- Diálogo sobre políticas pesqueras:
“Hacia una Pesca Sustentable en Argentina”.
- Tercer Coloquio FARN. Taller “Pesca y Sustentabilidad”.
- Estrategia Nacional de Áreas Protegidas.

Sección II

Descripción de las “Experiencias - Ejemplo”

Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación

Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica

Planeamiento Bioregional del Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable Corredor Verde de la Provincia de Misiones

Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península de Valdés
Diálogos sobre políticas pesqueras: “Hacia una Pesca Sustentable en Argentina”

Tercer Coloquio Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Taller “Pesca y Sustentabilidad”

Estrategia Nacional de Áreas Protegidas

Conclusiones

SECCIÓN II

Descripción de las “Experiencias - ejemplo”

Cuadro 6

Listado de estudios de caso
1. Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación / PAN.
2. Estrategia Nacional para la Biodiversidad / ENB.
3. Planeamiento Bioregional del Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable “Corredor Verde de la Provincia de Misiones”.
4. Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península de Valdés.
5. Diálogos sobre Políticas Pesqueras “Hacia una Pesca Sustentable en Argentina”.
6. Tercer Coloquio FARN. “Taller Pesca y Sustentabilidad”.
7. Estrategia Nacional de Áreas Protegidas.

Cada una de las actuaciones descritas en esta sección (ver lista en el Cuadro 6) presenta una situación única ya que se han desarrollado a distinta escala (nacional, provincial/local y sectorial), con diferentes modalidades, profundización de la participación pública, objetivos y alcances. Asimismo, han sido convocadas desde distintas instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Dada la gran riqueza y tonalidades que las mismas presentan, ha sido una tarea de cierta complejidad el lograr la sistematización propuesta. A tal efecto, y a fin de facilitar el proceso de análisis y obtener un producto significativo, el enfoque general para el tratamiento de la información de cada “experiencia - ejemplo” se presenta según el formato que muestra el Cuadro 7:

Cuadro 7

Formato del análisis de las ”Experiencias - ejemplo”
• Antecedentes de la experiencia.
• Objetivos del proceso.
• Desarrollo del ejercicio.
• Resultados con relación al proceso realizado y los productos obtenidos.
• Elementos clave del procedimiento.

Programa de Acción Nacional de la Lucha contra la Desertificación / PAN

Antecedentes

La desertificación es un proceso resultante de diversos factores como las variaciones climáticas y las actividades humanas. Es un fenómeno integral que tiene su origen en complejas interacciones de factores físicos, biológicos, políticos, sociales, culturales y económicos. La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía señala la necesidad de desarrollar en las zonas afectadas estrategias integradas a largo plazo, que centradas simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras e hídricos, tiendan a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario.

En Argentina, las zonas de deterioro y degradación comprenden el 75% del territorio nacional. Estas zonas muy frágiles, afectadas por el sobrepastoreo, las prácticas agrícolas inapropiadas, el manejo inadecuado de los recursos naturales, y la pérdida de la diversidad biológica de los bosques y del suelo, exponen grandes superficies al avance de la desertificación, lo cual ocasiona la caída de la productividad y el consiguiente empobrecimiento de las condiciones de vida.

En el año 1995, la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, (actualmente Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental), punto focal nacional, y autoridad de aplicación del citado convenio internacional, inició la elaboración del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAN). Para ello, coordinó una discusión amplia con todas las instituciones y organismos públicos nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de productores con la finalidad de contribuir al desarrollo sustentable en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas de la República Argentina.

El proyecto contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y con un aporte realizado por la Oficina de Lucha contra la Desertificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD / UNSO) y el Secretariado de la Convención. Además, la iniciativa consideró muy especialmente los principios establecidos en la Convención, entre los cuales se señala la necesidad de garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de los programas se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales y que a niveles superiores se cree un entorno propicio que facilite ese protagonismo.

Objetivos

- Desarrollar un programa para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, contribuyendo al logro del desarrollo sostenible de las zonas afectadas y a mejorar las condiciones de vida de la población.
- Contar con mecanismos institucionales de coordinación, participación y acción, a nivel nacional, provincial, municipal, del sector público y privado.
- Disponer de un diagnóstico de situación, actualizable, para evaluar los avances.
- Alcanzar niveles de sensibilización, educación y capacitación que posibiliten la participación de la sociedad.
- Disponer de instrumentos legales, económicos e institucionales, que permitan optimizar los esfuerzos.
- Lograr la inserción y armonización del PAN con los diversos emprendimientos en el tema realizados en América Latina.

Desarrollo

La metodología diseñada para la elaboración del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, procuró garantizar la mayor y más activa participación de todos los sectores involucrados en esta temática. Se dividió al país en tres áreas operativas a los efectos de abordar problemáticas comunes de varias provincias participantes de una misma región y descentralizar la operación del PAN. También sirvió para asegurar la participación local y diseñar programas regionales.

Un aspecto importante fue la designación de especialistas locales que, por su conocimiento, vinculación con la realidad regional, y capacidad operativa, pudieron actuar como facilitadores regionales del programa. Este equipo ha sido un instrumento clave para el desarrollo del PAN. Su conocimiento sobre la región, la capacidad de convocatoria y credibilidad entre los actores regionales, su independencia política, estabilidad y el respaldo institucional fueron los elementos básicos para su elección. Además, se implementó un proceso participativo y consultivo con el objetivo de lograr un modelo de planificación interactivo de “abajo hacia arriba” en lugar del tradicional donde los expertos son quienes definen metas y actividades. Al centro de las distintas actividades estuvieron las organizaciones locales y regionales, identificadas previamente, con el objetivo de lograr la apropiación del proceso de planificación por parte de los distintos actores sociales y facilitar las futuras acciones en el terreno.

La participación de todos los sectores se garantizó mediante la realización de varios eventos: comisiones de trabajo, jornadas preparatorias, talleres móviles,

actividades de sensibilización, audiencias públicas y talleres locales y regionales, basados en la motivación, concientización e involucramiento de los distintos grupos de interés. El mecanismo utilizado fue abierto y pluralista, orientado a que los distintos actores sociales se convirtieran en protagonistas del propio proceso, de modo que una vez finalizada la construcción del PAN, el fortalecimiento local, lejos de disminuir, debería incrementarse de manera significativa.

En el nivel nacional, se conformó el Comité Ejecutivo del PAN para facilitar la convocatoria al programa y garantizar el desarrollo del mismo. Sin embargo, este Comité ha representado un obstáculo por la dificultad de organización, la escasez de fondos económicos para su instrumentación y la falta de continuidad político - institucional. En forma paralela, se apoyó el armado de una red de ONG's (RIOD) que trabajan en desertificación y promoción social en las zonas áridas. Esta red tiene representación en el Comité Ejecutivo, siendo una instancia que brinda apoyo y continuidad al PAN.

Resultados

La propia metodología instrumentada generó resultados positivos. En primer lugar, ofreció un cauce institucional a los diferentes organismos nacionales, provinciales y municipales que trabajan en temas vinculados a los procesos de desertificación, posibilitando una coordinación de esfuerzos y una consecuente optimización de resultados. En segundo lugar, el PAN, constituye un importante ámbito institucional, que facilita un amplio debate en el cual se analice la necesidad de elaborar pautas normativas armónicas y unificadoras en esta materia. El proceso de desertificación, que involucra no sólo a los distintos recursos naturales, sino que se vincula también con aspectos económicos, sociales, políticos, industriales, urbanos e impositivos, entre tantos otros, conduce a que este fenómeno sea alcanzado por un numeroso y disímil espectro de sectores y actores sociales.

Uno de los aspectos sustanciales del PAN es la posibilidad de alentar la elaboración de programas provinciales, interprovinciales y regionales, descentralizando el proceso y dándole continuidad y consolidación a lo largo del tiempo. En este sentido, se planteó la necesidad de diseñar metodologías de distribución de facultades entre los distintos niveles de gobierno, que posibiliten un incremento en la eficiencia del accionar de los organismos públicos y privados, del orden nacional, provincial y municipal. Para ello es fundamental contar con la reglamentación de la ley 24.701 que es la que ha ratificado la aprobación de la Convención. Se arribaría así a un federalismo de concertación que resuelve adecuadamente la problemática de los recursos naturales dentro del esquema de reparto de competencias entre la Nación y las Provincias establecido por la Constitución Nacional.

Elementos Clave

- Estrategia abierta y pluralista.
- Participación basada en proceso de información, consulta y decisión conjunta.
- Descentralización de la operatoria del PAN y regionalización del proceso.
- Designación de especialistas locales como facilitadores regionales.
- Incremento del protagonismo y fortalecimiento local.
- Apropiación local y regional del proceso.
- Transferencia e intercambio de conocimiento y cultura local.
- Construcción de capacidades para distintos actores sociales.
- Promoción de la motivación, la participación y concientización social de la población a través de las organizaciones de base.
- Actores sociales organizados en diferentes niveles operativos: territoriales (nacional, regional y local) y sectoriales (político- institucional, científico).

Estrategia Nacional de Biodiversidad / ENB

Antecedentes

El Artículo 6° (a) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) señala la necesidad de elaborar estrategias, planes o programas nacionales como una de las herramientas sobresalientes para la articulación de soluciones a nivel de cada país referidas a la conservación efectiva de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de sus componentes.

A fin de dar cumplimiento a este compromiso internacional asumido por el país y para canalizar los esfuerzos del sector público y privado, en el año 1997, la República Argentina realizó un proceso de planificación participativa, mediante el proyecto ARG/96/G31 financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), y bajo la administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tendiente a diseñar la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y avanzar en la identificación de elementos para conformar un plan de acción nacional y sus respectivos planes sectoriales.

La coordinación general de la tarea realizada estuvo a cargo de un equipo mixto, conformado por integrantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, todos pertenecientes al Comité Argentino de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) la cual tuvo a su cargo la coordinación general del proceso.

Objetivos

- Desarrollar la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica de la Argentina a través de un ejercicio participativo y consultivo a lo largo de todo el país.
- Fortalecer las capacidades nacionales atendiendo las necesidades de las comunidades locales, de acuerdo a las previsiones del Convenio.
- Promover la conservación de la diversidad biológica y el uso sustentable de sus componentes.
- Definir acciones consensuadas tendientes a la elaboración de los respectivos planes de acción de niveles nacionales y regionales.
- Promover iniciativas para la incorporación de los principios de conservación de la diversidad biológica en los sectores productivos (pesca, bosques nativos, agricultura, turismo, etc.) y en los planes de desarrollo.
- Recopilar y analizar la información obtenida a niveles regionales y nacionales sobre el estado de la diversidad biológica de la Argentina.
- Capitalizar las acciones en marcha y vertebrar esfuerzos existentes.

Desarrollo

El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad se basó en un ejercicio participativo y consultivo que involucró a un amplio abanico de sectores vinculados a la diversidad biológica: integrantes de diversos sectores públicos y privados, productivo, académico, organizaciones gubernamentales nacionales, provinciales, no gubernamentales y legislativas, de las cinco grandes regiones del país: Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo y Patagonia. Se logró así, recabar información para la elaboración de un diagnóstico base por región respecto al estado de la diversidad biológica y a las causas subyacentes de dicho estado.

Los resultados del proceso de consultas y participación fueron incorporados en los documentos de base para su discusión y priorización en los talleres realizados en las distintas regiones del país previstas en el proyecto. El ejercicio culminó con la realización de un Taller Nacional Integrador en el que participaron los delegados de cada consulta regional y representantes de gobiernos provinciales y organismos nacionales.

Resultados

El ejercicio se caracterizó por una amplia participación, con resultados más focalizados en el proceso y en el involucramiento institucional de los distintos sectores de interés que en los productos finales.

Mediante este esfuerzo, se procuró que tanto el diagnóstico del estado de la diversidad biológica en el país como la formulación de orientaciones y la definición de prioridades para la acción futura, surgieran de un proceso orientado a la búsqueda de consenso entre los involucrados directos, con la finalidad de legitimar el ejercicio.

Sin dejar de lado la importancia de generar documentación sólida, la experiencia ha procurado centrar sus esfuerzos principales en la construcción de nuevas capacidades, el establecimiento de nuevas alianzas institucionales y la ampliación del foro de debate involucrando nuevos actores.

El proceso de consulta y búsqueda de consensos alcanzó a más de 2000 personas e instituciones del país y finalizó con el documento de la propuesta para la ENB. Las orientaciones derivadas de este ejercicio, primer ciclo de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, reflejan el resultado de los acuerdos alcanzados por individuos e instituciones involucrados en esta labor. Muchos de estos actores, ya están desarrollando planes, a nivel nacional y local. A su vez, sus acciones y recomendaciones establecen una plataforma a partir de la cual se pueden estructurar nuevos esfuerzos, sectoriales o regionales, con la finalidad de profundizar en el detalle de las orientaciones y acercar progresivamente lo planificado al plano de las decisiones, el compromiso y la implementación estratégica.

La conformación del Grupo Nacional de Biodiversidad es fruto del efecto disparador y de identificación de prioridades para la acción del propio proceso de elaboración de la ENB. El ejercicio mismo, facilitó el intercambio e integración de esfuerzos entre actores y sectores que hasta el momento venían desarrollando sus actividades aisladas de un contexto más global y articulado.

Cabe destacar que, asociada a la propuesta de ENB, se culminó también con una iniciativa de planificación sectorial de vital importancia para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica de Argentina, la Estrategia Nacional de Áreas Protegidas, experiencia participativa que se presenta en este documento.

Uno de los impactos mayores que se espera haya producido la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, es el de impulsar la ejecución de ejercicios similares en los ámbitos provinciales y locales. En efecto, la elaboración de estrategias provinciales de biodiversidad, así como planes de acción a niveles municipales o locales serían el complemento lógico de este ejercicio inicial.

A pesar del esfuerzo realizado, a la fecha de edición de este libro, la Estrategia Nacional de Biodiversidad no ha sido adoptada aún a nivel del gobierno nacional, ya que el mecanismo de adopción formal es de competencia exclusiva del sector público tal cual se ha propuesto, o con algunas modificaciones que el Gobierno Nacional estime procedentes.

Dado el excelente nivel de interacción demostrado durante el proceso de elaboración de la propuesta, entre los representantes del sector público nacional y provincial, del sector privado productivo, de las instituciones académicas, de las entidades no gubernamentales y de las comunidades locales e indígenas, este ejercicio ha permitido instalar el tema y el debate en el seno de algunas de estos sectores. Sería oportuno establecer un mecanismo institucional por el cual ellos puedan mantener canales de comunicación, participación e información de carácter estable entre sí y definiendo su modo de vinculación a la Comisión Nacional a conformar.

Elementos Clave

- Primer ciclo del proceso de elaboración y desarrollo de la ENB.
- Amplio nivel de consulta y participación, a lo largo de todo el país.
- Aproximación a instituciones con escasa información sobre los alcances del CDB y temas vinculados.
- Proceso de comunicación, aprendizaje y concientización institucional.
- Planificación como proceso de involucramiento social.
- Acciones específicas dirigidas a grupos clave para la implementación futura.
- Alto involucramiento tanto en el nivel sectorial como regional.
- Identificación de capacidades existentes y articulación interinstitucional.
- Generación de nuevas iniciativas de escala regional y sectorial.
- Propuesta para ser adoptada como plan nacional.

Planeamiento Bioregional para el Área integral de Conservación y Desarrollo Sustentable “Corredor Verde de la Provincia de Misiones”

Antecedentes

La Provincia de Misiones concentra la mayor diversidad de especies de flora y fauna de la Argentina. Sobre sus ricos y variados bosques nativos, existen muchos intereses, la mayoría de las veces difíciles de conciliar. Confluyen distintos actores sociales con diferentes visiones, con demandas variadas que se superponen, y entran en ocasiones en conflictos, lo cual requiere que se procuren mecanismos efectivos y flexibles para armonizar la conservación de la base de recursos con el desarrollo económico y social.

En la última década, se ha reconocido que la forma más eficaz de conciliar esos intereses es promoviendo la “Planificación Bioregional.” En su aspecto superficial, este instrumento se asemeja a las antiguas modalidades de Ordenamiento del Territorio. Sin embargo, hay notables diferencias entre las antiguas prácticas de planeamiento centradas en la elaboración de grupos técnicos y la posterior regulación del Estado, y las actuales tendencias basadas en una planificación participativa que busca encontrar espacios de consenso social alrededor de las opciones reales.

Luego de una revisión de antecedentes tanto locales como de otros países, la Provincia de Misiones adoptó en diciembre del año 1999, por sanción de la Ley Provincial N° 3631, un enfoque de Planeamiento Bioregional como instrumento central para promover la persistencia a largo plazo del llamado “Corredor Verde Misionero“. Esta área involucra a 22 municipios, y se extiende sobre una superficie de 1.100.000 hectáreas del territorio provincial, de los cuales casi 900.000 hectáreas son tierras privadas.

El “Corredor Verde Misionero” es un mosaico muy variado, que incluye áreas públicas protegidas, de manejo especial como la Reserva de Biosfera Yabotí, áreas de colonización, áreas con intrusiones ilegales, asentamientos de comunidades indígenas, y zonas con grandes inversiones privadas que se destinan o procuran destinarse a plantaciones forestales de escala industrial. Se requiere desarrollar incentivos para apoyar los usos adecuados de los recursos naturales y la aplicación de tecnologías sustentables, con un sistema justo orientado a compartir costos y beneficios del manejo y la conservación.

Esta ley procura integrar una unidad territorial con objetivos definidos sobre la base del planeamiento bioregional. Plantea el fortalecimiento de la capacidad de los municipios mediante la creación de un Fondo Ecológico de Coparticipación Especial que se dirige en forma exclusiva a aquellos que forman parte del área. El objetivo es promover e implementar la adopción de técnicas ambientalmente adecuadas, para alcanzar una mejora en la calidad de vida de la población.

Este es el caso de formulación de una política basada en acuerdos generales entre distintos sectores, en un proceso liderado por el Estado.

Se propone la creación de la “Unidad Especial de Gestión” para coordinar la ejecución del plan estratégico ambiental del gobierno de la Provincia de Misiones, ejerciendo el control de todas aquellas actividades humanas con alcance sobre los recursos naturales existentes en el área denominada “Corredor Verde”, a partir de la gestión de financiamientos e inversiones nacionales e internacionales conforme a lo establecido por la ley de referencia.

Para llegar a estos resultados la Provincia impulsó, a través de sus autoridades ambientales, un proceso de consultas sectoriales a lo largo de los años 1998 y 1999 del cual surgieron acuerdos básicos alrededor de los principios del planeamiento Bioregional para el “Corredor Verde de la Provincia de Misiones”.

Objetivos

- Garantizar la conservación de la Selva Misionera y la conexión entre las principales áreas protegidas existentes, a través de un paisaje variado, con situaciones diversas de tenencia de la tierra, usos de suelo y diferentes actores sociales.
- Generar un mecanismo de planeamiento bioregional participativo.
- Promover la integración de intereses y visiones de los distintos sectores.
- Procurar mecanismos para armonizar la conservación de la base de recursos con el desarrollo económico y social de la población residente.
- Mejorar progresivamente los servicios prestados a la comunidad por los municipios y autoridades locales.

Desarrollo

Según las personas consultadas que participaron en este proceso, el objetivo general de la implementación del “Corredor Verde” implica desarrollar actividades de argumentación explicativa y valorativa, para ofrecer a los distintos sectores sociales una difusión adecuada y también requiere ser convincente, tener capacidad para replicar objeciones, vencer el escepticismo y despertar consenso en la comunidad.

Se sugiere que para que el “Corredor Verde” cierre como política pública, se necesitan procesos de intensa interacción social con comunicación y movilización del conocimiento, de manera específica para los distintos públicos. Estos son las instituciones comunitarias, colonos, decisores políticos, grandes y pequeños productores, industrias, medios de comunicación, etc. ya que, aún existiendo la Ley, no podrá implementarse efectivamente si no hay una convicción multisectorial.

Se plantea a la planificación regional no como un ejercicio básicamente técnico, sino como una búsqueda de acuerdos sociales que incluye mecanismos para el manejo de los conflictos en su seno. De todas formas se debe reconocer la importancia de disponer de más y mejor información de base para la toma acertada de decisiones, y para la propia información al conjunto de actores de la bioregión.

Dicha información no sólo debe ser sobre el medio natural y los efectos de la acción humana, sino también sobre la propia sociedad. Esto implica que los procesos de diálogo y comunicación con los distintos actores promuevan la evolución, reelaboración, y negociación de significados compartidos por los distintos sectores para la construcción de una visión común; permitiendo, la internalización de la necesidad de modificar una práctica o de diseñar un programa de contingencia a través de un proceso social, participativo y de cooperación conjunta.

En este caso, los procesos de participación han sido limitados a la identificación de una propuesta marco, y a la definición de las normas básicas para el área. Sin embargo, la fase más promisoría o relevante de esta iniciativa participativa y consultiva se abrirá al momento de debatirse y consensuarse el futuro “Plan Estratégico” para el área, indicado en la norma que le dio origen. Es en ese momento donde se podrán ver con claridad los mecanismos institucionales permanentes de participación; y, los de manejo y resolución de conflictos. La validez de las propuestas estará dada por los contextos, experiencias e intereses de los involucrados en el proceso y por el consenso existente respecto a los criterios que permiten optar por una u otra alternativa.

Hasta el momento de escribirse este trabajo, la experiencia, si bien interesante, se circunscribe al proceso que llevó a formular el marco general descrito.

Elementos Clave

- Mecanismos para liderar el proceso de planeamiento biorregional.
- Participación basada en el intercambio de información, consulta y decisión conjunta.
- Consultas con el sector privado productivo, especialmente el forestal.
- Información, motivación y generación de conciencia en los sectores de toma de decisión.
- Procesos de comunicación, aprendizaje social, negociación y consenso.
- Acciones en los distintos niveles nacional, provincial y local de forma descentralizada pero integradas para alcanzar los objetivos del área.
- Proceso tendiente al desarrollo de una economía sustentable.
- Participación integral de los grupos de interés y aceptación social.
- Fortalecimiento de las capacidades de los residentes.
- Mecanismos de resolución de conflictos.

Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península Valdés

Antecedentes

En la Provincia del Chubut, las áreas protegidas con jurisdicción tanto nacional como provincial constituyen el centro de la oferta turística. En tal sentido, el Gobierno Provincial fijó en 1997 una política que pretende el ordenamiento y planificación de las Áreas Nacionales Protegidas, acciones indispensables para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica impulsando una actividad turística responsable y sostenible centrada en la naturaleza.

Todos los sectores necesitan un ordenamiento del Área Protegida Sistema Península Valdés: el Estado para asegurar el control y la fiscalización, el sector privado para tener reglas de juego claras, justas y equitativas; y la sociedad civil para que el monitoreo y evaluación de los indicadores de sustentabilidad de las actividades se cumplan eficazmente mediante un continuo control de gestión. En consecuencia, el Organismo Provincial de Turismo, como autoridad de aplicación, comenzó a desarrollar un programa para actualizar y elaborar los planes de manejo de las áreas naturales protegidas de la provincia, considerando que éstos son instrumentos de planificación fundamentales para la conservación y uso sustentable de las mismas.

En este marco se elaboró el “Plan de manejo del Sistema Área Protegida de Península Valdés” a través de un proceso de planificación participativo que involucró a una gran variedad de sectores con intereses diferentes sobre el área.

Objetivos

- Elaborar el plan de manejo del Área Protegida Sistema Península Valdés.
- Generar un proceso de planificación estratégica con la participación de los sectores con intereses sobre el área.
- Lograr una efectiva conservación y desarrollo sostenible del área.

Desarrollo

El Organismo Provincial de Turismo mediante una convocatoria pública acordó con las entidades representantes del sector privado, de la sociedad civil, y del Estado municipal y provincial quiénes participarían en el proceso de planificación del área protegida. El objetivo era lograr un plan de manejo para conservar el área, utilizarla en forma sostenible y contribuir a la calidad de vida de los habitantes de la región, mediante acuerdos y consensos. Es importante señalar que en el comienzo se presentaron algunas resistencias y no todos los sectores desearon participar activamente en el ejercicio.

Se conformó un equipo de coordinación ejecutiva con 19 miembros que representaron a los diversos sectores involucrados en el área. En el ejercicio de planificación estratégica se involucraron una gran variedad de sectores que representaban intereses sectoriales diferentes, organizándose en total 22 encuentros de trabajo.

Para facilitar el proceso de negociación y construcción de consenso se contó con un experto en el tema. Los representantes de las organizaciones participantes trabajaron intensamente en la capacitación sobre técnicas de trabajo en equipo, facilitación de reuniones, toma de decisiones por consenso, elaboración de objetivos, programas y recomendaciones de implementación. Se estableció un sistema de reglas de convivencia con el fin de enmarcar y optimizar la tarea.

El proceso permitió no sólo incorporar una gran variedad de sectores que representaban intereses diferentes, sino también visionar un futuro común deseable para el área. Esto ha sido un elemento inicial nucleador y motivante para poder desprenderse de los condicionamientos y frustraciones generados en el pasado, por una relación de mutua desconfianza, entre estado - sector privado - sociedad civil, originada en el incumplimiento de los compromisos contraídos y por descreimiento de las posibilidades de cambio.

Se respetaron y valorizaron los distintos intereses sectoriales. Se posibilitó la discusión y defensa de ideas, el surgimiento de propuestas y soluciones innovadoras y creativas. También se generó, en todos los participantes, un progresivo sentido de pertenencia y compromiso con la conservación y manejo de las áreas protegidas.

Si bien se alcanzaron valiosos logros, también se debieron vencer algunas dificultades. Entre ellas, la de asegurar la representación correcta de los delegados, que en muchos casos no implicaba necesariamente la opinión colectiva de su sector, haciendo que algunas posiciones no fueran representativas de un grupo de interés. Algunos actores sociales consideraron que su sector no se encontraba fielmente representado, razón por la cual se abrió el ejercicio a otras personas y grupos de interés, lo que significó ampliar el número previsto de participantes activos.

Este es el primer Plan de Manejo para un Área Natural Protegida en la Provincia del Chubut que se elabora con una metodología de planeamiento estratégico participativo con numerosos protagonistas. El producto final es el reflejo de lo acordado por consenso con todos los sectores de las comunidades representadas.

Resultados

En un sistema con la complejidad ecológica, social y productiva como Península Valdés, la planificación estratégica participativa ha sido la mejor forma de poder llevar a cabo la elaboración del plan de manejo y será requisito para una exitosa implementación futura.

El Plan de Manejo es un claro ejemplo de que la conservación del ambiente es una responsabilidad de todos y por primera vez todos los sectores interesados se han puesto a trabajar arduamente para las actuales y futuras generaciones. No obstante, cabe señalar que no todos los grupos presentaron el mismo nivel de actividad, ya que algunos tuvieron una participación más activa que otros. De manera particular hay que destacar la rica visión y participación activa de los pescadores artesanales. Así mismo, fue notable como el enfoque del sector científico, si bien muy atinado en el papel, debió ajustarse al contexto social, cultural y económico del medio donde se desarrollará el plan.

Tal como se planteó atrás, un hecho relevante del ejercicio fue que muchas veces las opiniones de los representantes fueron más a título personal que el reflejo del mandato del sector que les delegó la tarea. Esto implicó la necesidad de contar con un mecanismo de revalidación de lo acordado. Hay que considerar que los problemas trascienden los sectores reflejados en el proceso y que se necesitan encontrar mecanismos para normatizar las representaciones con las instituciones.

Este arduo proceso terminó con un documento final con carácter de acuerdo y compromiso, ya que fue el producto de un consenso total. Sin embargo, se consideró que la falta de legislación previa representó un obstáculo. En virtud del consenso logrado, se trascendió lo actuado. Se generó el fortalecimiento interno del grupo de actores participantes, y también frente a los distintos sectores de gobierno y los vaivenes políticos. Esto permite asegurar la continuidad de lo acordado.

Elementos clave

- Convocatoria pública.
- Movilización de la participación.
- Participación basada en información, decisiones y actuación conjunta.
- Apoyo de un experto en facilitación y mediación.
- Capacitación previa de los participantes en manejo de procesos de concertación.
- Equipo de coordinación ejecutiva con representantes de los sectores involucrados.
- Planeamiento estratégico participativo.
- Puesta en común del conocimiento y construcción de una visión común.
- Involucramiento de los sectores de interés en el diseño del plan.
- Mecanismos de Información, comunicación, construcción de aprendizaje, negociación, toma de decisión, y apropiación del proceso.
- Fortalecimiento social para la implementación y monitoreo.
- Plan de manejo con consenso total y carácter de acuerdo vinculante.

Diálogos sobre políticas pesqueras: “Hacia una pesca sustentable en la Argentina”

Antecedentes

Como consecuencia del ejercicio realizado para la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad de la Argentina, se generaron algunos consensos básicos sobre los objetivos de conservación y uso sustentable de los recursos biológicos del país. Entre las prioridades acordadas durante este ejercicio, el recurso pesquero ha sido señalado como uno de los sectores que merecen atención inmediata.

Para impulsar la elaboración de “Planes de Acción Sectoriales”, se consideró como necesario transformar las orientaciones estratégicas acordadas en el proceso, en planes concretos de acción coordinada entre las diversas instituciones públicas y privadas relevantes. Por ello, las entidades públicas y privadas que integran el Comité Argentino de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), preocupadas por garantizar que el uso de los recursos biológicos se haga de forma sustentable, promovieron la realización de diálogos sectoriales como herramienta principal para contribuir a la definición de Planes de Acción tendientes a ese logro.

En este marco, y con el apoyo de la Oficina UICN-Sur se organizó en la ciudad de Mar del Plata en el mes de diciembre de 1998, un Diálogo sobre políticas pesqueras “Hacia una pesca sustentable en Argentina”. El objetivo de esta actividad era iniciar un proceso participativo de intercambio sectorial para contribuir a la definición de acciones tendientes a avanzar en la sustentabilidad del recurso pesquero. Las experiencias sobre involucramiento de actores claves para la búsqueda de alternativas concretas para la sustentabilidad, de la Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia y la Fundación Patagonia Natural, han sido de gran utilidad para este encuentro.

Objetivos

- Iniciar un diálogo sectorial para promover planes de acción para los recursos marinos pesqueros.
- Constituir un “Foro de Pesca” para el debate y la negociación sobre políticas pesqueras.
- Definir, sobre la base de los insumos de los diferentes sectores involucrados, la naturaleza del espacio a conformar, sus objetivos y “modus operandi”.
- Establecer la agenda de trabajo e identificar los temas que requieren ser abordados de modo prioritario mediante sucesivos diálogos.

Desarrollo

Las organizaciones convocantes: Comité Argentino de la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), Fundación Patagonia Natural y Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia se propusieron generar un espacio para impulsar un proceso participativo sectorial. Para ello acordaron organizar una serie de diálogos sobre políticas pesqueras, con los actores claves, tanto del sector público nacional y provincial, como del sector privado, legisladores, asociaciones gremiales, entidades no gubernamentales, e instituciones académicas y de investigación en la materia.

Siguiendo la modalidad que la UICN impulsa en todas sus acciones a nivel global, se procuró establecer en esta materia nuevas alianzas estratégicas con actores del sector público, del sector privado y de la sociedad civil, para transitar el camino hacia un desarrollo sustentable.

La metodología de trabajo se organizó a través de ejercicios pautados con consignas para facilitar los resultados, considerando los datos de la encuesta previa que se realizó por escrito a los asistentes para conocerlos y estar al tanto de sus opiniones. A todos los participantes se les entregó una serie de documentos sobre los temas que habían sido considerados de importancia para el foro.

Resultados

Casi todos los actores sociales vinculados al sector pesquero ya sean privados, de organismos públicos provinciales o nacionales, de entidades civiles, o de instituciones académicas, coincidieron en su preocupación por la falta de sustentabilidad de la actividad. Además, concordaron sobre la necesidad de avanzar en la búsqueda de puntos en común que permitan contribuir a la definición de una política pesquera explícita que signifique un avance con respecto al estado actual del sector.

Para ello, hubo un consenso generalizado respecto a la utilidad de conformar un Foro Permanente de Políticas Pesqueras, nacional, multisectorial y multidisciplinario, que facilitara el involucramiento en las propuestas de políticas pesqueras, consolidado a nivel regional y luego a nivel nacional. Debería contemplar un gran obstáculo que era cómo lograr que sus debates presentaran algún efecto sobre la toma de decisiones. Para ello se planteó que tendrían que desarrollarse estrategias y tácticas específicas para que los resultados del diálogo y la construcción de consenso se vieran reflejados en decisiones políticas y administrativas acertadas.

Hubo la propuesta de impulsar procesos encaminados a consensuar una política pesquera equilibrada con el desarrollo social y económico del recurso; además se señalaron cuestiones que se deben definir para desarrollar esta instancia. Se mostró claramente la necesidad de los participantes de contar con un encuadre lo más aproximado posible que responda a preguntas como ¿Qué pretende lograr el foro? ¿Hasta dónde y por qué vías pretenderá influir en las decisiones de la actividad? ¿Cómo instrumentará su influencia?.

También se destacó la importancia de definir los procesos de construcción de consenso o concertación para evitar las discusiones fundamentalistas. Asimismo, se planteó la necesidad de abrir los espacios de reflexión a otras zonas de importancia pesquera y la definición de mecanismos de convocatoria que permitan la asistencia representativa de los interesados y que la representación de sus integrantes sea homogénea de manera tal que permitan legitimar las propuestas considerando las diferencias importantes entre los intereses de los grupos.

No obstante, si bien se acordaron todos los pasos a seguir para continuar con el proceso iniciado, este programa no pudo continuar como estaba previsto, debido a cambios en la gestión política del sector público y a la escasez de fondos externos.

Esta experiencia demostró que parece haber un importante margen para mejorar la manera en que la Argentina administra sus recursos pesqueros para beneficio de todos los argentinos y especialmente los afectados del sector. Sin embargo, es necesario el mayor compromiso gubernamental para que se cumplan los procesos de planificación y objetivos propuestos en este caso. Por ello, la iniciativa original de los “Diálogos Pesqueros” impulsada por el Comité Argentino de UICN y otras instituciones, deberá enfocarse, en esta coyuntura, hacia temas más acotados en los que se pueda contribuir a implementar soluciones que garanticen la sustentabilidad de los recursos, maximicen el beneficio social derivado de su uso y permitan conservar la diversidad biológica de los ambientes marinos.

Al mismo tiempo, hay que comentar que se originaron en el marco de otros contextos y en el del mismo Grupo Nacional de Biodiversidad otras iniciativas sobre el tema además de emprendimientos de integración e intercambio interinstitucional.

Elementos clave

- Cooperación interinstitucional para la convocatoria.
- Encuesta previa para conocer intereses e ideas previas.
- Facilitadores, expertos en manejo de conflictos.
- Participación basada en intercambio de información y consulta.
- Mecanismos de resolución de conflictos.
- Proceso de diálogo.
- Actividad puntual.
- Falta de continuidad.

Tercer Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller "Pesca y Sustentabilidad"

Antecedentes

La gran depresión que atraviesa hoy el sector pesquero, que une el agotamiento del recurso a la consiguiente crisis social que vive la ciudad de Mar del Plata ante la casi desaparición de sus más importantes fuentes de trabajo, determinó que Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), haya considerado pertinente incluir este tema en la agenda de su programa anual de coloquios.

La participación, es uno de los ejes principales de trabajo de FARN. Esta se propuso a través de su programa Coloquios Anuales iniciado en 1998, impulsar el establecimiento de diálogos intersectoriales y construcción de consenso para la elaboración de políticas en las áreas de administración del medio ambiente y desarrollo sustentable. La agenda de cada encuentro da lugar a distintos niveles de discusión de los temas, dejando espacios especialmente destinados a la participación de los asistentes y al debate de las propuestas. Los beneficiarios son los decisores gubernamentales y políticos, quienes encuentran en los resultados una fuente de opinión sobre la cual se realizan propuestas programáticas y legislativas.

A su vez, los sectores empresariales, instituciones educativas y las ONGs también se benefician con las recomendaciones como referencia para sus propios análisis y futuras estrategias. FARN, en su Tercer Coloquio, convocó a un encuentro de reflexión y análisis de propuestas de políticas públicas de desarrollo sustentable a fin de ser presentadas a las autoridades de los poderes ejecutivos y legislativos nacionales y provinciales. La gestión y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros del mar argentino y su impacto socio económico ha sido uno de los temas de la agenda seleccionados para este encuentro. En tal sentido, se organizó en el mes de septiembre del 2000 en la ciudad de Mar del Plata, el Taller "Pesca y Sustentabilidad" coorganizado con las ONGs Cedepesca y Patagonia Natural.

Objetivos

- Desarrollar un debate para encontrar alternativas de solución a la falta de un enfoque sustentable de la explotación del recurso pesquero.
- Consensuar recomendaciones para presentarlas a las Autoridades Nacionales.

Desarrollo

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) no tiene experiencia en el tema y compartió la organización con dos entidades que participan en el sector desde distintas regiones y con orientaciones diferentes. Cedepesca, interesada en los aspectos sociales de la pesca y en particular en la equidad e intereses de los pequeños pescadores artesanales; y, Patagonia Natural, orientada a la conservación de los recursos biológicos.

Este encuentro contó con un documento preliminar realizado sobre la base de los aportes efectuados por los diversos impulsores del Coloquio, a través del Foro Electrónico de discusión que se mantuvo activo desde inicios del mes de julio hasta el mes de septiembre del 2000. Allí se recibieron más de 60 intervenciones, las que abarcaron diversos temas relacionados con las políticas públicas que tienden a hacer más sustentable la pesca en el Mar Argentino.

En el taller participaron personas representativas de todos los sectores involucrados y de otros sectores que de una u otra manera pudieran contribuir a solucionar los problemas que aquejan a la pesca. Lejos de buscar homogeneidad de pensamiento se ha valorado la diversidad. Se utilizaron para el debate, técnicas de construcción de consenso, además las reuniones fueron coordinadas por profesionales especializados en mediación y manejo de conflictos. Básicamente lo que se pretendió fue analizar las necesidades de todos los involucrados en el tema de la pesca y buscar, entre todos, las maneras de satisfacerlas.

Para lograr una atmósfera que dejara de lado los prejuicios y antagonismos, se le pidió a los participantes una actitud constructiva, con mente abierta; participación en forma individual y personal, sin representar a instituciones ni a otras personas para poder opinar libremente y con imaginación. Estar dispuestos a innovar y experimentar nuevos caminos para lograr soluciones. Tener presente todo el tiempo que el objetivo era proponer a los gobernantes políticas públicas para el desarrollo sustentable y que las mejores decisiones son las que se toman luego de haber escuchado a todos los actores.

Todas las personas que intervinieron, del sector privado, de organismos públicos provinciales o nacionales, de entidades civiles, o de instituciones académicas, coincidieron en su preocupación por la falta de sustentabilidad del sector, y en la necesidad de avanzar en la búsqueda de puntos en común, que permitan contribuir a la definición de una política pesquera explícita.

Resultados

No es fácil lograr recomendaciones de políticas públicas para el desarrollo pesquero sustentable que sean consensuadas por todos los sectores de la pesca. A la situación del agotamiento del recurso se une la consiguiente crisis social que vive Mar del Plata ante la casi desaparición de una de sus más importantes fuentes de trabajo.

El objetivo de los Coloquios FARN no reside en hacer diagnósticos, ni en distribuir responsabilidades. La propuesta solamente, consiste en proponer alternativas para contribuir al logro de soluciones que permitan augurar un futuro más auspicioso.

Lamentablemente los representantes de los sectores que tienen poder de decisión en la política pesquera, estuvieron ausentes del debate y por lo tanto no tomaron parte en la elaboración de propuestas. De este modo no pudieron contemplarse los intereses de todos los sectores.

A pesar de esto, se logró reunir un significativo número de actores involucrados en el tema que, con gran empeño, trabajaron en la elaboración de mecanismos susceptibles de contribuir en la reconversión laboral, para mitigar los efectos de la reducción del esfuerzo pesquero. Es decir, estuvieron bien representados los grupos sociales directamente afectados por la falta de un enfoque sustentable en la explotación del recurso. Se espera que a partir de estas iniciativas sea posible continuar el trabajo ya iniciado y se logre integrar al debate a las autoridades y a las organizaciones empresariales.

Aunque la FARN desarrolla mecanismos institucionales para el seguimiento de las recomendaciones, esto no está suficientemente explicitado, a fin de que los participantes conozcan el grado de alcance y significado que tendrán las propuestas para el contexto de gobierno.

Elementos clave

- Coorganización interinstitucional.
- Foro electrónico previo a la reunión.
- Documento preliminar resultado del debate.
- Facilitación con experto en manejos de conflictos.
- Proceso de participación acotado a una actividad única.
- Ejercicio de motivación, diálogo y consulta.
- Recolección de información fragmentada.
- Mecanismos de resolución de conflictos.
- Integración de saberes tendientes a construir soluciones más adecuadas.

Estrategia Nacional de Áreas Protegidas / ENAP

Antecedentes

Argentina cuenta con 302 áreas protegidas, de las cuales 33 son Parques Nacionales, Reservas y Monumentos de dominio nacional y jurisdicción federal, gestionados por la Administración de Parques Nacionales. En las 270 áreas protegidas restantes existen diferentes tipos de dominios (públicos provinciales, universitarios y municipales, privados y comunitarios), distribuidos en 24 jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y variados tipos de gestión (gubernamentales provinciales y municipales, universitarios, del sector privado, a cargo de organizaciones no gubernamentales, comunitarios, etc.).

Exceptuando 6 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, la mayoría de los sistemas de jurisdicción provincial en nuestro país no cuentan ni siquiera, con un organismo administrador y más del 60 % de las 270 áreas protegidas provinciales carecen de manejo efectivo y de mínimo control.

En función de esta realidad, las prioridades políticas institucionales del país, acerca de las áreas protegidas son: (a) institucionalizar un sistema nacional interjurisdiccional y (b) desarrollar las capacidades técnicas y financieras para administrarlas .

Se requiere acordar pautas comunes de gestión entre las diferentes jurisdicciones: planes de manejo, cooperación técnica, parámetros de eficiencia, políticas de uso público, comunicación social y políticas comunitarias para el desarrollo sustentable.

Se estima también prioritario para el nuevo rol que deben tener las áreas protegidas fomentar la implementación de corredores ecoregionales, tendiendo a la conectividad entre las áreas protegidas y a generar espacios territoriales mayores que las contengan, en un marco de concertación social y desarrollo sustentable. De esta forma, al valor que en sí mismas tienen las áreas protegidas, se le agregará el valor de su plena integración al contexto socioeconómico, generando nuevas alternativas de riqueza y empleo regionales en sus entornos, en un marco de sustentabilidad ecológica y social y de acción efectiva ante las amenazas de insularización que sufren.

En este marco, la planificación de políticas públicas para áreas protegidas requiere procesos de participación y construcción de consensos que definan los objetivos del sector, las acciones a ejecutarse y las diferentes responsabilidades institucionales y sociales en la materia.

Como consecuencia de la dinámica iniciada con el avance de la democracia, surge la Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas que se impuso la tarea de impulsar los procesos, con un debate amplio y pluralista.

Duró aproximadamente tres años, participando todos los sectores

gubernamentales nacionales y provinciales así como los no gubernamentales involucrados con las áreas protegidas. Esta Red culminó su tarea en 1999 con una Estrategia Nacional de Áreas Protegidas para el país.

Desafíos similares se plantearon para todos los países de la región, a partir del Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas de 1997, convocado desde la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas de la FAO y desde la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), instancias internacionales de las que Argentina es miembro fundador y protagonista activo.

Objetivo

- Elaborar una Estrategia Nacional de Áreas Protegidas vinculante,
 - surgida del consenso de políticas públicas del sector con la participación de todos los actores involucrados.

Desarrollo

A instancias de la Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas se realizaron diversas reuniones, con base en las cuales se elaboró un documento de base como soporte político - técnico.

Para establecer el marco de acuerdos se realizaron ocho encuentros en total. Cabe señalar que durante los cinco Talleres Regionales que tuvieron lugar para elaborar la Estrategia Nacional de Biodiversidad, así como también en el Taller Nacional correspondiente, se desarrollaron grupos de trabajo específicos para este ejercicio.

Continuando con el proceso iniciado, se organizó una reunión en Buenos Aires que culminó en la reunión anual de la Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas que tuvo lugar en la ciudad de Trelew, Provincia de Chubut en marzo de 1999.

En esta reunión participaron los miembros plenarios de la Red, las Provincias, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Federal de Medio Ambiente y la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Especialmente invitados asistieron también representantes de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la conservación y manejo de áreas naturales protegidas.

—

Resultados

Se elaboró un documento de Estrategia Nacional tendiente a institucionalizar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas como principal herramienta para lograr la conservación del Patrimonio Natural y aportar al Desarrollo Sustentable. Las propuestas establecidas en la Estrategia Nacional para Áreas Protegidas surgieron del consenso de políticas públicas del sector a través de un proceso de participación con todos los grupos de interés vinculados al tema.

Se definieron las prioridades para la acción del sector tanto a nivel nacional como provincial. Las prioridades consensuadas facilitaron la incorporación de la misma estrategia al contexto donde se desarrollará, atravesando el enfoque compartimentalizado e insularizado que caracterizaba a las distintas miradas que sobre las Áreas Protegidas tenían los diferentes actores.

Es interesante mencionar que la creación de 13 Parques Nacionales nuevos por parte de la APN ha sido fruto de la cooperación con las Provincias donde estas unidades se encuentran inmersas. De la misma manera la Nación ha apoyado el establecimiento de las reservas provinciales, lo cual significa un gran avance hacia el establecimiento e implementación de la cooperación interjurisdiccional.

El ejercicio de diálogo y negociación se caracterizó por una amplia participación de los distintos grupos de interés y sumó muchos socios al debate. A pesar de ello, hay que considerar que, al comienzo, algunos representantes del sector gubernamental nacional, presentaron ciertas contradicciones y ambigüedades con respecto a la apertura e intercambio de propuestas.

Inicialmente se usó un modelo de participación más dirigido, más condicionado, con tibia consideración por los intereses de los distintos grupos involucrados. Finalmente se avanzó hacia un diálogo más abierto y flexible fortalecido por la incorporación de los cuadros medios de la administración nacional al ejercicio. A lo largo del procedimiento se fueron venciendo los temores y prejuicios de los distintos actores y la metodología evolucionó permitiendo construir una visión común en forma conjunta con las sociedades locales. Resta aún generar mecanismos de involucramiento del sector privado en las áreas de uso múltiple.

A efecto de promover su adopción como política de Estado se realizó una presentación de los contenidos centrales de la ENAP en el marco de una Reunión Especial de la Red Nacional de Áreas Protegidas donde fueron invitados las autoridades, legisladores y representantes de partidos políticos.

Es fundamental dar seguimiento al proceso y promover la adopción del gobierno.

Elementos clave

- Red Nacional de Áreas Protegidas.
- Participación de todos los sectores de decisión basada en la decisión y actuación conjunta.
- Procesos de negociación y manejo de conflictos.
- Construcción de acuerdos de cooperación.
- Definición de objetivos del sector.
- Niveles de responsabilidad institucional y social.
- Documento final consensuado.

Conclusiones

En el siguiente cuadro se señalan los aspectos significativos de los estudios de caso y las lecciones aprendidas más relevantes. La intención es que el análisis de estas experiencias pueda servir como un elemento guía para reflexionar y re-significar las próximas prácticas de planificación participativa.

Cuadro 8

Análisis comparativo de las distintas experiencias

Experiencias	Caracterización	Obstáculos	Fortalezas	Oportunidades
Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación /PAN. 1995.	<p>Participación basada en un proceso de información, consulta y decisión conjunta.</p> <p>Concientización aprendizaje social progresivo.</p> <p>Construcción social del conocimiento.</p> <p>Descentralización del proceso.</p> <p>Apropiación local, provincial y regional.</p> <p>Acuerdos institucionales.</p>	<p>Dificultades para devolución y difusión de lo actuado a los participantes con agilidad.</p> <p>Difícil funcionamiento del Comité Nacional.</p> <p>Falta de reglamentación de la ley N° 24.701 de adhesión al Convenio.</p>	<p>Instalación del tema en los distintos niveles sociales y a distintas escalas.</p> <p>Protagonismo de las comunidades e instituciones locales y regionales para dar continuidad al proceso iniciado.</p>	<p>Construcción de instancias para el desarrollo de programas de acción en todos los niveles: local, regional como nacional.</p> <p>Canalización de proyectos generados en distintas localidades del país.</p>
Estrategia Nacional para la Biodiversidad/ ENB.1997/98.	<p>Participación basada en un proceso de información, consulta y decisión conjunta.</p> <p>Proceso de motivación, comunicación, educación y concienciación institucional.</p> <p>Movilización de conocimiento y aprendizaje social acerca de las implicancias del CDB a todos los niveles.</p> <p>Cooperación. Consenso.</p>	<p>Desconocimiento del valor del CDB por parte de algunos sectores del ámbito público y privado.</p> <p>Faltó marco de apropiación y de adopción por parte del Gobierno Nacional.</p> <p>Falta de capacidad de liderazgo del sector público.</p> <p>No se implementó una instancia de coordinación para dar continuidad al proceso a nivel del Gobierno nacional.</p>	<p>Elementos para elaborar un plan de acción.</p> <p>Articulación de experiencias existentes.</p> <p>Disparador de nuevas iniciativas.</p> <p>Construcción de alianzas.</p> <p>Protagonismo local regional.</p> <p>Participación de las comunidades indígenas.</p> <p>Alto nivel de aceptación de consensos.</p>	<p>Agenda estratégica nacional para iniciar procesos de planificación a distintas escalas y mayor detalle.</p> <p>Conformación del Grupo Nacional de Biodiversidad del Comité Argentino de UICN como instancia facilitadora de acciones en la materia.</p> <p>Promover la revisión y adopción por parte del gobierno nacional.</p> <p>Maduración del proceso.</p>

Experiencias	Caracterización	Obstáculos	Fortalezas	Oportunidades
<p>Planeamiento Bioregional del Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable “Corredor Verde de la Provincia de Misiones.1999/2000.”</p>	<p>Participación basada en proceso de información, Consulta y Cooperación.</p> <p>Motivación y concientización</p> <p>Mecanismos de diálogo.</p> <p>Construcción y reelaboración de información y conocimiento.</p> <p>Aprendizaje social progresivo.</p>	<p>Persistencia en algunos sectores provinciales de una visión del modelo cultural extractivista imperante en las últimas décadas.</p> <p>Dificultades fiscales para tomar los compromisos económicos asumidos.</p> <p>Falta de decisión política para descentralizar los mecanismos financieros a pesar de haberse definido los mecanismos de control.</p>	<p>Política pública establecida por Ley Provincial N° 3.631.</p> <p>Normatización por decreto de enero del año 2.001, N° 25 haciéndola operativa.</p> <p>Descentralización a través de los 22 municipios participantes.</p> <p>La creación de la Unidad Especial de Gestión.</p>	<p>Iniciar una política de Desarrollo Sustentable.</p> <p>Creación de incentivos económicos y sociales.</p> <p>Implementación de un proceso de institucionalización de la participación.</p>
<p>Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península de Valdés, 1997.</p>	<p>Participación basada en información, consultas, decisión y actuación conjunta.</p> <p>Apropiación y fortalecimiento social.</p> <p>Construcción de conocimiento para elaboración de una perspectiva común.</p> <p>Planificación conjunta.</p> <p>Facilitación y capacitación en manejo de conflictos.</p> <p>Consenso con carácter de acuerdo intersectorial.</p>	<p>Faltó marco jurídico previo que garantice y reasegure el consenso alcanzado.</p> <p>Posiciones algo fijas del sector científico.</p>	<p>Visión común.</p> <p>Apropiación del plan y fortalecimiento frente a los sectores de gobierno.</p> <p>Interés del municipio.</p> <p>Comité de cogestión.</p>	<p>Iniciar la fase de implementación de lo acordado.</p> <p>Desarrollo de las normativas legales.</p>

Experiencias	Caracterización	Obstáculos	Fortalezas	Oportunidades
<p>Diálogos sobre Políticas Pesqueras “Hacia una pesca sustentable en la Argentina” /1998.</p>	<p>Participación basada en consulta y cooperación interinstitucional</p> <p>Encuesta previa.</p> <p>Consenso sobre alternativas para instalar un foro continuo de debate.</p> <p>Experto en manejo de conflictos.</p>	<p>Dispareja representación de los distintos grupos de interés.</p> <p>Incumplimiento de los acuerdos fijados por falta de continuidad y financiamiento del sector privado.</p> <p>La agudización del conflicto pesquero atentó contra el proceso iniciado.</p>	<p>Integración y articulación interinstitucional.</p> <p>Elaboración de propuestas para iniciar un proceso participativo de reflexión-acción sobre el sector.</p>	<p>Generación de un espacio de confianza.</p> <p>Fortalecer los vínculos y alianzas establecidas a fin de avanzar en los objetivos del foro permanente.</p>
<p>Tercer Coloquio FARN. “Taller Pesca y Sustentabilidad”. /2000</p>	<p>Participación basada en proceso de consulta intersectorial.</p> <p>Foro electrónico previo.</p> <p>Documento preliminar.</p> <p>Experto en manejo de conflictos.</p> <p>Taller interactivo con integración de distintos saberes.</p> <p>Recomendaciones para los decisores de gobierno.</p>	<p>Ausencia de los sectores críticos con muchos intereses y con poder de decisión, tanto del sector privado como del sector público.</p> <p>Incompleta visión de los intereses que afectan al sector.</p>	<p>Buena participación previa mediante foro electrónico.</p> <p>Propuestas claves en el nivel ecológico, social y económico.</p>	<p>Reafirmar el valor de las recomendaciones realizadas.</p> <p>Generar un mecanismo de seguimiento y un encuentro de diálogo intersectorial para ir reforzando el consenso logrado.</p>
<p>Estrategia Nacional de Áreas Protegidas. /1999.</p>	<p>Proceso de cooperación, decisión y actuación conjunta.</p> <p>Proceso arduo de de gestión para lograr la participación de sectores con intereses del sector público y ONGs.</p> <p>Planificación conjunta consensuada.</p>	<p>Resistencia hacia la participación abierta por parte del sector técnico.</p> <p>Falta de involucramiento del sector privado.</p>	<p>Estrategia incorporada al contexto.</p> <p>Visión común de las sociedades locales.</p> <p>Apropiación del proceso por parte de las diferentes provincias y entidades.</p>	<p>Adopción legal de la ENAP.</p> <p>Avanzar en la cooperación interjurisdiccional.</p> <p>Elaboración de pautas comunes de gestión para el desarrollo sustentable de A.P.</p>

Si bien el análisis de las distintas experiencias participativas ha sido complejo de sistematizar, de todas ellas se pueden extraer lecciones que permitirán orientar acciones futuras.

Algunos de los procesos presentan mejores probabilidades de superación que otros para alcanzar sus objetivos e incidir de manera efectiva en la conservación y utilización sustentable de la diversidad biológica. Lo que se ha podido detectar es que el éxito de un proceso está muy relacionado con las estrategias de participación utilizadas en cada caso, con los grados de profundización con los que se desarrolló cada actividad, el nivel de planificación en que se desarrollaron, con los objetivos y metas propuestos al inicio del ejercicio y también con los contextos y circunstancias socio-políticas.

La efectividad y viabilidad de los programas de planificación participativa de la diversidad biológica dependerán de la participación genuina de los diferentes grupos de interés así como de la promoción de mecanismos de diálogo y construcción de propuestas a través de un proceso de elaboración y reelaboración continua de conocimientos y aprendizaje. Sin embargo, de lo observado se deduce que quienes convocan el ejercicio definen el nivel de influencia que tendrá la participación pública en las decisiones a tomar.

Lecciones aprendidas...

“Hacia un modelo de planificación participativa de políticas para la conservación y el uso sustentable de la Diversidad Biológica”



Lecciones aprendidas....

Como resultado del relevamiento realizado se ha observado que la participación presenta distintas formas de actuación y matices, con distintos niveles de implicación y detalle. Por ejemplo en el **Programa de Acción Nacional de la Lucha contra la Desertificación/PAN** la metodología estuvo basada en la más amplia participación y protagonismo de todos los sectores, públicos y privados, involucrados en esta problemática. Mediante los mecanismos participativos y consultivos se nutrió la documentación para la redacción del Documento Base del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación. El aval de las propias instituciones regionales de donde provinieron los facilitadores del ejercicio fue fundamental, ya que ninguno de ellos percibió honorarios extra por pertenecer al PAN, sino que su actividad estuvo contenida por las funciones propias del cargo que detentaba.

Por otro lado, la estrategia participativa se fue proyectando a nivel de las Provincias como mecanismo de consolidación del tema de desertificación en la política ambiental local y sirvió como apoyo necesario para la ratificación de la Convención por parte de los representantes provinciales en el Congreso Nacional. En ese orden, un buen número de legislaturas locales han declarado de interés provincial el referido programa. Esta determinación, adoptada por los gobiernos provinciales, es de singular importancia ya que en la Argentina los estados locales son los titulares originarios de los recursos naturales.

Otra cuestión ha sido que la descentralización del proceso nacional, establecida en el propio diseño del programa impulsó y fortaleció las capacidades regionales y locales. En efecto esto generó mecanismos de apropiación social, facilitando la construcción de estrategias a distintos niveles tanto provincial como local. Asimismo el hecho de que la coordinación general del programa estuviera a cargo de especialistas con funciones públicas de planta permanente en la Secretaría de Desarrollo Sostenible y Política Ambiental ha facilitado la continuidad y avance del proceso.

En el nivel nacional, se conformó un Comité Ejecutivo con el objeto de facilitar la convocatoria al programa y garantizar el desarrollo del mismo. El Comité reuniría a representantes de instituciones nacionales y regionales de relevancia en los ámbitos político, científico, educativo, sanitario, de seguridad, representantes de la sociedad civil organizada como ONGs y asociaciones de productores. Esta instancia no ha significado que el programa se canalice más efectivamente ya que los escasos fondos obtenidos para su funcionamiento no le permiten jugar el papel previsto. Sin embargo, la descentralización y la promoción del protagonismo local y regional han favorecido la continuidad de lo iniciado, generando instancias de acción para mitigar los efectos de la desertificación sobre el terreno, como se está perfilando en la actualidad. En forma paralela se apoyó el armado de una red de ONGs que trabajan en las zonas áridas, que tienen representación en el Comité Nacional y que dado el carácter independiente promueven acciones orientadas a impulsar el programa.

Con relación a la **Estrategia Nacional de Biodiversidad/ ENB**, ésta ha permitido reflexionar acerca de algunos aspectos interesantes para la planificación participativa de propuestas de políticas públicas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

Por un lado, el equipo coordinador tomó conocimiento de que muchas instituciones no tenían mayor información sobre el propio concepto de diversidad biológica, ni sobre los alcances del Convenio sobre Diversidad Biológica, ni sobre la manera en que la implementación del mismo influenciaría en el desarrollo de sus actividades. En algunos casos el desconocimiento era mayor acerca de los temas “novedosos” del Convenio, tales como acceso a los recursos genéticos, tecnologías asociadas, incentivos, sistemas de propiedad intelectual, protección de los conocimientos y prácticas tradicionales. Como consecuencia de esto, algunos sectores claves identificados por la coordinación para la participación en el proceso de planificación no percibieron que estaban siendo convocados, o cuál era su relación con el tema bajo análisis. Esto llevó a la necesidad de generar distintos mecanismos de información, consulta y comunicación para promover el conocimiento y la concientización institucional acerca del Convenio sobre Diversidad Biológica y del ejercicio en general.

Por otra parte, se reconoció que hay numerosas formas para procurar una participación amplia y eficaz de los diversos sectores de interés en materia de diversidad biológica y que la cuestión era como gestionar una amplia participación e involucramiento regional y sectorial en el ejercicio. En primer lugar, había que convocar a los múltiples actores ya motivados por este problema, tanto en el sector público, como en el ámbito académico, y en el sector no gubernamental. Sin embargo un problema no menor era obtener que quienes ya están motivados y actúan a diario en esta problemática generando conocimientos o desarrollando acciones concretas, abran su perspectiva y dialoguen con quienes piensan distinto o ven los problemas desde otras experiencias.

Muchos actores relevantes están formados en otros paradigmas, pudiendo ser usuarios de la diversidad biológica, miembros de comunidades indígenas, productores rurales, empresarios de diversas ramas de la producción, funcionarios públicos del sector agropecuario, técnicos extensionistas rurales, operadores turísticos, profesionales de las ciencias sociales, etc. La participación eficaz de estos sectores es indudablemente conveniente para evitar el riesgo de adoptar estrategias parciales, pero tropieza con numerosas dificultades de orden práctico. Ejemplo de esto es que puede haber muchos actores que no conozcan el Convenio o aún el concepto de diversidad biológica, otros que tengan información previa inadecuada, o que desconfíen de la convocatoria porque perciben que puede traerles aparejadas limitaciones indeseables. El proceso de participación requiere en estos casos de acciones especialmente diseñadas para informar, motivar e involucrar a cada sector en particular. En tal sentido, el ejercicio fue en sí mismo una herramienta para el aumento de la conciencia pública alrededor del tema. Es muy posible que aquel que comprende un problema y participa en la identificación de sus soluciones, contribuya luego de buen grado para su implementación.

La experiencia de elaboración de la ENB no ha sido intrínsecamente un proceso científico ni técnico. Ha sido un ejercicio de corte político que utiliza elementos de la ciencia y de la técnica. Como político no se debe entender "partidista" sino como de acuerdo social para orientar la toma de decisiones a todo nivel (gubernamental, privado, civil, etc.). Obviamente el acuerdo o consenso social, en este caso, sólo pudo alcanzarse con la participación efectiva de todos los actores afectados por el proceso.

Esta experiencia fue concebida como un proceso participativo y trans-sectorial. La conservación y uso sustentable de la diversidad biológica es un tema que atraviesa transversalmente una gran cantidad de sectores y requiere que este enfoque esté presente, a fin de lograr el involucramiento, contribución y acción de todos los actores sociales del país que de una manera u otra usan o afectan los componentes de la diversidad biológica.

En tal sentido el ejercicio implicó un proceso intenso de comunicación, motivación, educación y creación de conciencia. Con base en estos aspectos es posible lograr el compromiso y la responsabilidad para la acción. Nadie actúa si no está motivado, y nadie se motiva a menos que conozca de qué se trata la cuestión y pueda participar y decidir sobre ella. El método de comunicación y educación a que se hace referencia no consiste en dar clases a la gente sobre diversidad biológica, sino involucrarlas en un proceso de análisis de temas y cuestiones que le pueden ser críticas y que aún requieren ser examinadas apropiadamente.

Como proceso esencialmente político, aunque basado en sólidos conocimientos técnicos y científicos, la conservación de la diversidad biológica depende de una decisión social, del estado de conciencia y de los deseos de la sociedad expresados a través de diversas instancias de participación. De esto se desprende que más importante que las decisiones en sí, es generar los mecanismos para que las mismas sean tomadas a partir del involucramiento de la mayor cantidad posible de actores sociales, o sea de la forma más democrática que se pueda lograr.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad se ha presentado como el inicio de un proceso disparador e integrador de ideas y acciones que ha de motivar la expansión de las capacidades y esfuerzos, y no como un producto terminado, definitivo. Se trata de impulsar procesos de planificación participativa en distintos ámbitos y sectores, generando nuevas capacidades, estableciendo nuevas alianzas institucionales y ampliando los foros de debate con nuevos actores a nivel provincial, municipal y sectorial. Las características del ejercicio facilitaron la articulación de experiencias existentes y la construcción de alianzas, dispararon nuevas iniciativas, promovieron el protagonismo local regional y la participación de las comunidades indígenas.

A pesar de que este proceso de planificación estratégica participativa ha impulsado muchas iniciativas incluyendo ésta misma publicación y que promovió algunas acciones participativas en la materia, aún no se cuenta con el marco de adopción por parte del Gobierno Nacional. Los cambios políticos y la falta de

capacidad de liderazgo del sector público no han permitido su instrumentación ni la implementación de una instancia de coordinación para dar continuidad al proceso a nivel del Gobierno Nacional.

En la experiencia gestada para iniciar el proceso participativo para el **Planeamiento Biorregional del Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable, "Corredor Verde de la Provincia de Misiones"**, la sanción de la Ley de Corredor Verde, Ley Provincial N° 3.631, fue un logro significativo. Legítima de hecho toda la gestión realizada, da validación institucional a las actuaciones participativas realizadas para la creación del Corredor Verde y para las acciones futuras en la materia. Del mismo modo, el Decreto Reglamentario N° 25 de la Ley de Corredor Verde, regulariza y enmarca el proceso de planeamiento biorregional iniciado. Orienta su aplicación, basado en el diálogo para el consenso a fin de propiciar un desarrollo sustentable, con una mejor calidad de vida, para la población actual sin descuidar a las generaciones futuras, que obliga a los distintos sectores involucrados a participar y ser consultados para la toma de decisiones.

Las distintas actividades de participación que conformaron los mecanismos para la creación de estas herramientas normativas generaron un conocimiento y aprendizaje sobre la realidad existente y un sentimiento de apropiación del proyecto por parte de muchos de los interesados. El comentario de uno de ellos puede reflejar el espíritu de esta experiencia... "El Corredor Verde debe ser algo diferente a todo lo anterior, una experiencia de desarrollo sustentable para conservar los recursos, pero basada no en obligar sino en la capacitación y en la generación de nuevos lazos institucionales donde cada uno aporte algo al bien común. La base debe ser la capacidad de liderazgo, y para ello debe generarse consenso entre la población, esencialmente entre los líderes naturales que hay en cada localidad".

La frase anterior ilustra la idea de que no se está pensando en un procedimiento que incluya tan solo consultas a grupos de interés, sino en planificar conjuntamente cómo vivir mejor con los recursos que se disponen, garantizando su persistencia para el futuro.

Eso, dicho desde la comunidad más postergada de la provincia de Misiones indica la oportunidad para destacar el valor de la planificación participativa y una unidad de manejo bioregional como algo especial. Además, revela el papel fundamental de la comunicación, como instrumento para la generación de mecanismos de apropiación y fortalecimiento que conlleven a alcanzar una implementación de políticas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica de una manera efectiva.

Dado el reciente inicio de este proceso, es importante reconocer la variedad de actores provinciales, nacionales, municipales, incluyendo entidades de la sociedad civil, muchas veces con intereses contrapuestos y que se requiere de la implementación de instancias de resolución de conflictos, que permitan remover obstáculos y prejuicios desde la más temprana fase del trabajo para el planeamiento biorregional del área.

En el **Plan de Manejo del Sistema Integrado Área Protegida “Sistema Península de Valdés”** la participación de los distintos actores se hizo conforme a los nuevos criterios de gobernabilidad y democracia participativa. El Organismo Provincial de Turismo mediante una convocatoria pública acordó con las entidades representantes del sector privado, de la sociedad civil, y del Estado municipal y provincial, quiénes participarían en el proceso de planificación del área protegida y representarían a los diversos sectores involucrados en el área.

Los asistentes trabajaron inicialmente con un experto en mediación para capacitarse en técnicas de dinámica de grupo y manejo de conflictos. Esto ha sido valiosísimo para el desarrollo práctico del ejercicio. Permitió que las posiciones algo fijas del sector científico y de algunas ONG´s se flexibilizaran y optimizó los procesos de negociación de soluciones. Además, logró que las responsabilidades y fracasos generados anteriormente por falta de cumplimiento no influyeran en el proceso de cambio que se estaba gestando. Se desarrollaron lazos de confianza entre distintos actores, sentimientos de cooperación y apropiación del proyecto por parte de los involucrados. Esto permitió llevar a cabo la elaboración del plan de manejo y una implementación futura exitosa.

Las experiencias vinculadas a abordar la problemática pesquera analizadas en este trabajo, revelan que las diferentes dinámicas de participación inciden de distintas maneras en los alcances de la planificación de propuestas para políticas públicas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

El ejercicio de **Diálogos sobre Políticas Pesqueras “Hacia una pesca sustentable en la Argentina”**, orientada a impulsar planes de acción sectorial, presentó algunos obstáculos para gestar una estrategia de planificación efectiva. Los cambios en la gestión política del sector público, la escasez de fondos externos y la pérdida de apoyo del sector privado por agudización del conflicto pesquero no permitieron cumplir con los acuerdos establecidos en el proceso. Reconociendo el importantísimo papel que juegan en estos ejercicios las distintas instituciones sociales, las organizaciones no gubernamentales y la participación del sector privado, es pertinente considerar la necesidad de un liderazgo del gobierno en estos procesos.

Sin dejar de lado la generación de espacios de confianza entre grupos con intereses antagónicos y de oportunidades para el fortalecimiento interinstitucional que se crearon, se debería reflexionar acerca de cómo instrumentar mecanismos que permitan atravesar los cambios en la política y asegurar la persistencia de lo iniciado. Promover mayor involucramiento y contribución de los distintos sectores de gobierno. Es evidente que para dar continuidad y efectividad a estos procesos se requiere mayor apropiación, liderazgo y compromiso por parte del sector gubernamental y de los grupos con poder de decisión.

En relación con el **Tercer Coloquio FARN “Taller de Pesca y Sustentabilidad**, los decisores del sector privado y público no estuvieron suficientemente representados y por lo tanto no hubo implicancia de estos grupos en la elaboración de las propuestas. Esto muestra muy claramente que las recomendaciones ela-

boradas presentan una posición incompleta y parcial del tema. Por lo tanto se evidencia la necesidad de considerar estas falencias en el momento de planificar actividades participativas. Es necesario construir mecanismos participativos que contemplen este tipo de limitaciones para dar espacio y marco a ejercicios más amplios. Este tipo de procesos requiere una construcción multisectorial del consenso que contemple todos los intereses en juego para dar viabilidad y concreción efectiva a las propuestas.

El agotamiento de los recursos está siempre acompañado de cambios en la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables como los pescadores artesanales en este caso y otros actores que dependen directamente de estos recursos para su supervivencia. En tal sentido ha sido muy reveladora la participación de otros sectores que propusieron mecanismos para contribuir a la reconversión laboral de los grupos sociales más afectados por la ausencia de una política pesquera sustentable para la explotación del recurso. Las propuestas de algunas organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo social y generación de empleo fueron una contribución importante a la experiencia.

La dinámica del taller estuvo fortalecida por dos elementos importantes, la experiencia de un especialista en manejo de conflictos y de un Foro Electrónico que facilitó la elaboración de un documento preliminar. Ambas cuestiones optimizaron el desarrollo del debate convirtiéndolo en una experiencia más rica y profunda.

El esfuerzo de las distintas instituciones convocantes para impulsar iniciativas destinadas a afrontar la crisis del sector pesquero fue grande. Sin embargo, dado la importancia del sector y la diversidad de variables e intereses en juego se requiere profundizar en la búsqueda de mecanismos y estrategias que permitan gestar procesos participativos de mayor impacto y alcance en los sectores de decisión a fin de encontrar algunas alternativas de viabilidad en las propuestas para la conservación y uso sustentable del recurso pesquero.

Como se ha relatado en el capítulo correspondiente, la **Estrategia Nacional de Áreas Protegidas/ENAP** fue el resultado de un amplio proceso político- técnico, que involucró a muchos sectores gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la conservación y manejo de las áreas naturales protegidas. Dada las diferentes características de dominios y jurisdicciones que presentan las áreas protegidas en la Argentina y el papel rector que cumple la Administración de Parques Nacionales, el proceso implicó muchas actividades de consulta y construcción de consensos. Fue necesario establecer mecanismos de articulación intersectorial para en el futuro alcanzar pautas comunes de gestión entre las diferentes jurisdicciones, cooperación técnica, parámetros de eficiencia, políticas de uso público, comunicación social y políticas comunitarias para el desarrollo sustentable.

La concreción de una Estrategia Nacional concertada y vinculante, ha sido un logro para un país federal como el nuestro donde la Constitución Nacional dispone que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". El desafío actual es impulsar un mecanismo de continuidad que implemente los objetivos, las acciones a ejecutarse y las diferentes responsabilidades institucionales y sociales.

Una cuestión a tener en cuenta en la planificación participativa es la

conveniencia de contar con un marco legislativo. En este examen de variadas experiencias participativas se ha visto que los marcos legales son importantísimos para validar los procesos y resultados. También para dar continuidad y eficacia a lo actuado, y facilitar la legitimación de las gestiones posteriores. Un ejemplo de ello es el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, que sería factible de insertar colectivamente recurriendo a la reglamentación de la Ley de adhesión a la Convención que aún no ha podido instrumentarse. La promulgación de ésta legislación potenciaría institucionalmente el PAN incrementando su papel de canalizador de diferentes proyectos relativos a la lucha contra la desertificación. En cambio, la Ley del Corredor Verde de la Provincia de Misiones da validación institucional y enmarca el proceso de planeamiento biorregional iniciado.

Aún con grandes diferencias, todas las experiencias han proporcionado oportunidades para la cooperación y coordinación entre distintos sectores de gobierno tanto del desarrollo como ambientales, a diversas escalas y también con el sector privado. Se construyeron espacios de confianza y se crearon relaciones de cooperación. Se podría agregar que los procesos de participación y aprendizaje social generan el sentido de propiedad y compromiso con el proyecto que se desea impulsar. Además, contribuyen a fomentar la integración social, y desarrollan el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su ambiente, asegurando la continuidad de lo iniciado más allá de los cambios políticos.

Del trabajo de análisis surge la conveniencia de que los procesos de participación se gesten en función de propósitos alcanzables, tanto para el sector gubernamental, que debe ver en ellos objetivos que sean política y económicamente viables, como para las organizaciones, comunidades o sectores involucrados, que deben ver el beneficio que les supone participar en estos procesos y la factibilidad de los mismos a fin de no crear frustraciones y falsas expectativas. Para que esto sea posible, es primordial que todos los sectores se comprometan de la misma manera, gobierno, sociedad civil y sector privado, de lo contrario, será muy dificultoso avanzar hacia otra fase del proceso como lo han demostrado algunas de las experiencias aquí presentadas.

Se ha podido observar también, que los procesos de construcción multisectorial de una visión común facilitan la recolección de información fragmentada, permiten introducir una amplia gama de ideas, experiencias y conocimientos que motivan el aprendizaje y el desarrollo de soluciones alternativas. Adicionalmente, el logro de consenso en las diversas etapas del proceso favorece la cooperación, reduce la posibilidad de conflictos y aumenta la probabilidad de hallar soluciones mejoradas y duraderas.

Si bien la buena práctica invita a convocar a todos los sectores involucrados a analizar los problemas, las constricciones de tiempo y recursos pueden impedir la definición o acuerdo de planes detallados durante las primeras etapas. Es más importante generar el hábito de participar y planificar donde no existe, o incorporar la problemática de la conservación y uso sostenible de la Diversidad biológica en otros planes sectoriales, que forzar las cosas procurando elaborar un plan detallado cuando

los actores no están aún maduros para ello. Los procesos de planificación participativa requieren estrategias diseñadas para comunicar e involucrar a los grupos de interés de acuerdo a sus realidades y contextos. Es preciso, por lo tanto, destinar suficiente tiempo a lo largo del ejercicio para acciones especiales que permitan conocer a los interesados, generar conocimiento y conciencia institucional.

Existen instituciones que tienen otras misiones primordiales aparte de la conservación o el uso sustentable de la diversidad biológica, pero que si puedan tomar decisiones que posiblemente la afecten negativa o positivamente. Ejemplo de algunas de ellas tanto del sector público como del sector privado son las que trabajan en materia de asistencia a comunidades indígenas, autoridades de cuencas, instituciones de formación de gerentes del sector público, autoridades que establecen políticas científicas, instituciones que otorgan créditos o subsidios para forestación, corporaciones o proyectos para el fomento del desarrollo regional, autoridades de regulación energética, autoridades de regulación vial, entre muchas otras, y es muy importante impulsar su involucramiento.

Conviene señalar con claridad que no se está haciendo referencia a acciones de generación de conciencia hacia el público en general, hacia todas las comunidades de base o hacia la ciudadanía en sentido amplio. Este es otro tipo de acción, que es muy importante encarar, pero no durante el proceso de planificación, sino en la fase posterior de implementación de las estrategias y planes. Durante el primer ejercicio de planificación los tiempos y los fondos son muy escasos para efectuar acciones de generación de conciencia ciudadana. La atención debe centrarse en acciones específicas, dirigidas a grupos de interés o instituciones diversas cuya participación en el proceso de planificación permita que luego tengan parte en la implementación de acciones. Sin embargo el propio ejercicio participativo de diálogo y negociación implica, por añadidura, un proceso educación y aprendizaje ambiental. Genera la construcción de significados compartidos, a través de la evolución gradual de elaboración y reelaboración de un conocimiento con el aporte de distintos hechos, información, saberes y experiencias de los involucrados.

El desafío actual consiste en sistematizar y fortalecer estas experiencias, darles mayor validez y enfatizar el planeamiento concertado y participativo, fomentando acciones en distintos niveles.

Por su parte, las estrategias y planes de acción de nivel municipal o local, permiten emplear una sintonía más fina en la detección y solución de problemas, así como un diálogo directo con cada uno de los actores, lo cual es imposible a escalas mayores. Al respecto, los países que más éxito han obtenido en la preservación de los recursos naturales han encontrado en la descentralización una invaluable herramienta institucional.

La efectividad de los programas de planificación participativa de la diversidad biológica depende tanto de la participación verdadera y del involucramiento de los

grupos de interés, como de la descentralización de las acciones a nivel local, para lo cual es preciso reforzar el papel de los gobiernos locales. Hay acciones que sólo pueden ser impulsadas con éxito a nivel nacional, otras a niveles provinciales y locales. Es preciso la colaboración y participación de todos estos niveles para poder alcanzar algunos de los ambiciosos objetivos de conservación y sustentabilidad que se han planteado.

Se puede detectar que existe una falta de continuidad entre los procesos de participación en la fase de declaración y planificación y en la fase posterior de gestión. Por otro lado se observa la necesidad de desarrollar mecanismos de evaluación de la participación ya que los actuales son insuficientes.

“Hacia un modelo de planificación participativa de políticas para la conservación y uso sustentable de la Biodiversidad ...”

En un trabajo realizado en Holanda sobre la aceptación de políticas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica se observó que muchas de las propuestas al respecto, encontraron grandes obstáculos para su viabilidad, especialmente en los agricultores, quienes estaban más directamente afectados por la instrumentación de dicha política. El proyecto, denominado en español “La comunicación entre agricultores y el gobierno acerca de la naturaleza: una nueva aproximación al desarrollo de las políticas” de la Wageningen Agricultural University, muestra como la planificación de las políticas había sido hecha con el esquema tradicional de planificación, de arriba hacia abajo. Es decir, el gobierno fija los objetivos y diseña una serie de instrumentos para implementarlos sin tomar en consideración los actores sociales que se verán afectados, con escasa interacción con los agricultores, y el contexto sectorial y con resultados poco satisfactorios.

Esto ocurre muy frecuentemente. En general las autoridades suelen ver las cuestiones según su propia definición de los problemas y su propia perspectiva de solución. En este tipo de procedimientos se reconoce que la información utilizada para el análisis de las políticas se basa en investigaciones biológicas y ecológicas, y no en el contacto con la comunidad o con los sectores que sufrirán el cambio.

Aunque se informe a los grupos de interés acerca de la política y se estimule su implementación, no logra alcanzar el nivel de aceptación deseado ya que el proceso de involucramiento es posterior al desarrollo del plan. Le resta importancia al factor cultural y deja de lado el hecho de que la gente cambia después de debatir temas que considera importantes.

Esta clase de procesos pareciera olvidarse de que los grupos tienen autonomía para elaborar sus propias formulaciones usando su peculiar concepción de la diversidad biológica. No se los puede obligar a pensar de otra manera. Toman la información gubernamental como “de afuera” y en general no creen efectivamente en esa información, por lo que no aceptan demasiado lo que se señala.

Para salvar este tipo de situación se propone desarrollar distintas alternativas tendientes a fomentar la aceptación de las políticas que impulsan el mejoramiento de la calidad de los ecosistemas y de las personas.

Se plantea construir espacios de participación con los grupos de interesados e iniciar un proceso de aprendizaje social y formulación interactiva de políticas, esperando resultados más satisfactorios.

Cuando se propone un enfoque más interactivo, más flexible en la construcción de políticas, hay un involucramiento mayor, un compromiso y apropiación de las propuestas por parte de los distintos grupos.

En las iniciativas de planificación para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica el papel del gobierno es importante para reunir la gente e incorporar las ideas regionales en los procesos de políticas nacionales y para dar marco legal a los mismos.

También las organizaciones ambientalistas que a veces tienen posiciones muy estrictas, en el marco de procesos de diálogo multisectorial, asumen una postura más flexible, de mayor cooperación; y la comunidad y los distintos sectores se interesan más y participan.

En este tipo de procesos de planificación participativa para la construcción de políticas, el gobierno pasa a ser un facilitador, un mediador, en lugar de un regulador directo. Se desarrolla un proceso de consulta para identificación de la situación y el debate es el mecanismo básico por el cual se inician los procesos de aprendizaje y negociación, donde participan activamente todas las partes como promotores de determinados intereses y agentes de cambio dentro y fuera del grupo.

El proceso de interacción multisectorial da origen a un plan común apoyado por todas las partes interesadas para que la región se desarrolle de una manera ecológica y económicamente viable. Si bien son experiencias aproximativas y existen tensiones y diferencias, es necesario impulsar este tipo de actuaciones donde se respetan las opiniones y preocupaciones de los distintos sectores.

El siguiente diagrama intenta representar los distintos niveles de participación pública en el ciclo de las políticas públicas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica. Este gráfico está adaptado de una presentación de la Comisión de Educación y Comunicación de la Unión Mundial para la Naturaleza realizada durante el II Congreso Mundial para la Conservación que tuvo lugar en Amman, Jordania en octubre del año 2000 e ilustra muy bien las ideas propuestas.

Cuadro 9

El papel de la participación en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas



Fuente: Adaptado de "The CEC approach to interactive communication" Commission on Education and Communication IUCN.

En este cuadro se muestra cómo varía el papel y el grado de participación pública de los distintos sectores de interés a lo largo de las diversas etapas para la conformación de las políticas públicas.

En la fase de identificación de los temas que requiere la elaboración de una política pública, se genera un proceso de información y consulta para ir definiendo los requerimientos. En esta etapa, el involucramiento es un elemento clave, se van intercambiando opiniones y se incluyen los temas en la agenda política.

En la fase de formulación de la política pública, tanto para la construcción de la política como para su implementación, los mecanismos de interacción requieren una participación mayor. Se instrumentan mecanismos de negociación y manejo de conflicto de intereses con una gran implicación y compromiso por parte de los grupos de interés.

Una vez elaborada una política, en la fase de manejo y control, el papel de los actores requiere menor involucramiento, pero mayor estabilidad y constancia. En cuanto a la participación, está más orientada al monitoreo y evaluación de los objetivos de la política.

Este tipo de modelo de planificación de políticas públicas se está ya poniendo en práctica en algunos países. En estos procedimientos, hay que considerar que diferentes actores sociales dependen unos de otros para alcanzar sus objetivos. El primer punto de aprendizaje para todos los actores es que no se puede obtener lo que se quiere a menos que los otros sean consultados y algún tipo de acuerdo sea establecido.

De la misma manera, se acepta que el gobierno no es el único que puede resolver todas las cuestiones relacionados con la diversidad biológica. En algunos casos tiene la obligación de intervenir, en otros, puede actuar como facilitador, reuniendo a todos los actores involucrados, creando espacios y oportunidades para discutir sus puntos de vista y así llegar a acuerdos. Se pueden promover también incentivos económicos o modificar algunas leyes para que los marcos legales sean más flexibles.

Los procesos participativos son un aprendizaje social que permite entender los antecedentes de la problemática, construir relaciones y también conocer los motivos de los otros actores. Sobre el tema de conservación de la diversidad biológica encontramos que existen diferentes puntos de vista e intereses. Son procedimientos que requieren establecer mecanismos de negociación. La pregunta clave es: ¿Cómo negociar?

Existe un tipo de negociación con posiciones fijas que consiste en luchar por el pedazo más grande de la torta y otro tipo es orientado a producir la mejor torta posible desde una posición flexible integrante. Queda claro que la segunda opción es el único camino para lograr que una política consistente sea sostenible socialmente.

Los modelos de planificación estratégica a través de un proceso interactivo y participativo, facilitan que los intereses de las personas sean tenidos en cuenta y ayudan a prevenir conflictos. Requieren habilidades sociales y organizativas, técnicas y económicas, de diagnóstico y evaluación. Habilidades derivadas del diálogo y la interacción con otros sectores y actores sociales. Requiere construir un significado compartido y situaciones “win-win”, donde en lugar de que algunos sectores pierdan y otros ganen todos se transformen en socios de la decisión, en aliados estratégicos.

Estos son los principios ejes conceptuales para la planificación participativa de políticas para la gestión sustentable de los recursos naturales que se encuentran en el debate.

Por último se puede agregar que la potencialidad de la participación está dada por las oportunidades que proporciona para el aprendizaje, para ejercer la responsabilidad ambiental, para detectar problemas u obtener información.

En la práctica, mucha experiencia ha sido reunida, no obstante, un acercamiento sistemático para la formulación interactiva de políticas en el campo de la diversidad biológica aún no está definido ni terminado. Tenemos que continuar reuniendo las prácticas más efectivas para lograr una metodología de trabajo. Este mismo documento podría ser un punto de comienzo.

Apéndice

Siglas

Fuentes de información empleadas

Entrevistas personales

Páginas Internet

Siglas.

A P N	Administración de Parques Naturales
C D B	Convenio sobre Diversidad Biológica
C E C	Comisión de Educación y Comunicación
CMAP	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
C N L U D	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
E I A	Estudio de Impacto Ambiental
E N B	Estrategias Nacionales de Biodiversidad
E N A P	Estrategia Nacional de Areas Protegidas
F A O	Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
F A R N	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
G E F	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
G N B	Grupos Nacionales de Biodiversidad
P A N	Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación
P N U D	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
P N U M A	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
U I C N	Unión Mundial para la Naturaleza

Fuentes de información empleadas

Referencias bibliográficas

1. Comisión de Educación y Comunicación. UICN- Unión Mundial para la Naturaleza. “Mobilising Knowledge for Biodiversity Amman Congress Interactive Session Report” (2000).
2. Comité Argentino de la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza). Diálogos sobre políticas pesqueras "Hacia una pesca sustentable en la Argentina" Informe final (1998).
3. Dirección de Conservación del Suelo. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable “Programa de Acción Nacional de la Lucha contra la Desertificación.PAN” (1998).
4. García Fernández, J. “Desarrollo de los casos ejemplo: Planes de Manejo de tres Parques Provinciales y Corredor Verde de la Provincia de Misiones”. Informe Final. Programa Desarrollo Institucional Ambiental, SRN y DS-BID (1999).
5. García Fernández, J. “Guía para la preparación de Planes de Acción en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica” GEF-PNUD- Informe de Consultoría (1998).
6. Gomis A. Hesselink Frits. “La Comunicación como instrumento de la política ambiental. Comisión de Educación y Comunicación”. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza.
7. Grupo Nacional de Biodiversidad. Comité Argentino de la UICN. “Prioridades de políticas públicas para la Estrategia Nacional de Áreas Protegidas” Documento final (1999).
8. Internacional Association for Public Participation. “The IAP2 Public Participation Spectrum” (2002).
9. Libro Blanco de la Educación Ambiental en España. Ministerio de Medio Ambiente (1999).
10. Miller, K. “En busca de un nuevo equilibrio. Lineamientos para incrementar las oportunidades de conservar la diversidad biológica a través del manejo bioregional”. World Resources Institute, Washington (1996).
11. Pesca y sustentabilidad Documento de Base. 3er. Coloquio FARN. Propuestas de políticas públicas para el desarrollo sustentable (2000).

12. Pesca y sustentabilidad Recomendaciones de Políticas Públicas a las autoridades. 3er. Coloquio FARN. Propuestas de políticas públicas para el desarrollo sustentable. Documento final (2000).
13. Secretaría de Turismo y Áreas Protegidas de la Provincia del Chubut. “Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península Valdés”. Documento final (2002).
14. Protecting and enhancing biodiversity through EIA-public consultation and participation Robin Saunders Environmental Solutions Pty Ltd .Melbourne, Australia (1999).
15. Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas Administración de Parques Nacionales. Comité Argentino de la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza). Grupo Nacional de Biodiversidad. “Estrategia Nacional de Áreas Protegidas” Documento final (1999).
16. Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Presidencia de la Nación “Proceso participativo para la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. La experiencia de la República Argentina” (1998).
17. UICN-Sur “Comunicación efectiva para involucrar actores claves en las Estrategias de Biodiversidad”. Imprenta Nuestra Amazonía, Quito, Ecuador 1999.
18. Woerkom C.M.J. van and N.Aarts. “The Communication between farmers and governments about nature: a new approach to policy development”. Wageningen Agricultural University. Netherlands.

Entrevistas personales

1. Diálogos sobre políticas pesqueras "Hacia una pesca sustentable en la Argentina". Pesca y sustentabilidad. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Facilitador: Lic. Francisco Ingouville.
2. Estrategia Nacional de Áreas Protegidas.
Sr. Fernando Ardura
3. Fundación Ambiente y Recursos Naturales-FARN
4. Dr. Gustavo González Acosta. Plan de Manejo del Área Protegida Sistema Península Valdés. Secretaría de Turismo y Áreas Protegidas de la Provincia del Chubut.
Coordinadora: Lic. Maricel Giaccardi.
5. Planeamiento Bioregional del Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable Corredor Verde de la Provincia de Misiones.
Consultor: Lic. Javier García Fernández
6. Programa de Acción Nacional de la Lucha contra la Desertificación. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dirección de Conservación del Suelo.
Director: Ing. Agr. Octavio Pérez Pardo.