

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DEL USO PÚBLICO EN ESPACIOS NATURALES: PROCESOS PARTICIPATIVOS

MALENA DE PAULA¹; CRISTINA HUWILER²; MARÍA JOSÉ VIÑALS³;
MARYLAND MORANT³; C. FERRER³; GEMMA CABRELLES³;
NOELIA RIGOBERTO³ y R. QUINTANA³

RESUMEN

La gestión del uso público en áreas naturales y especialmente en Humedales de Importancia Internacional (Sitios Ramsar), representa un importante reto para planificadores y gestores del territorio que tratan de conjugar la conservación de los valores ecológicos y culturales con la utilidad pública, en áreas que se caracterizan por una gran fragilidad ecosistémica.

El trabajo parte de la premisa de que la participación de las comunidades locales involucradas en la planificación y gestión del uso público en humedales es la vía para asegurar que la mayor parte de los beneficios que se generen permanezcan en la comunidad y para que se garantice la conservación y restauración de la integridad ecológica de los humedales.

En este documento se expone el diseño e implementación de herramientas metodológicas de una Estrategia Participativa. Se analizan a través de diferentes casos de estudio los resultados de la aplicación de dicha metodología, a distintas situaciones de las comunidades locales respecto a los procesos participativos, en relación con la planificación de los humedales y el uso público.

Palabras clave. Gestión ambiental. Proceso participativo.

TOOLS FOR THE MANAGEMENT OF PUBLIC USE IN WETLANDS: PUBLIC PARTICIPATION

SUMMARY

Community involvement and participation in management decision-making for public use of natural areas, and particularly in Wetlands of International Importance (Ramsar sites) and other wetlands, have been recognized as the best way compatible with the maintenance of the cultural values and the natural properties of the ecosystem.

This paper was conceived with the premise that local people involvement in wetlands management encouraged by a participative strategic can substantially contribute significantly to maintaining or restoring the ecological integrity of wetlands, as well as contributing to community well-being and more equitable access to resources.

Through the case studies presented here, the methodology is analyzed in different local communities situations from the point of view of participatory processes for the management of wetlands and the public use.

Key words. Environmental Management. Public Participation.

¹Posgrado de Planificación Urbana y Regional Facultad de Arquitectura Universidad de Buenos Aires (PROPUR-FADU-UBA) malenadp@fibertel.com.ar

²Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires (SPA)

³Universidad Politécnica de Valencia y Sede para el Estudio de los Humedales Mediterráneos (SEHUMED) de la Universidad de Valencia

INTRODUCCIÓN

Las áreas naturales y rurales, y en particular los humedales, han experimentado a lo largo de este siglo un significativo retroceso tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Ello ha sido ocasionado por la propia regresión del espacio físico natural y la fragmentación del territorio. La degradación cualitativa se ha dado en términos de contaminación de los recursos, la pérdida de diversidad y calidad de los paisajes, la velocidad considerable con la que se producen las numerosas intervenciones culminando en una notable expansión de la frontera agrícola. Las graves consecuencias que este fenómeno ha comportado, sobre todo durante los últimos veinte años, han despertado la preocupación de colectivos sociales concienciados por el medio ambiente y por el desarrollo. Actualmente, como se puede comprobar a diario es un elemento frecuente en las agendas de los poderes públicos.

Por otra parte, el interés que las cuestiones ambientales suscita entre la ciudadanía va calando más profundamente en los valores que conforman el comportamiento humano, además de manifestarse en una preocupación por la defensa del medio ambiente.

La reivindicación del medio natural se ha plasmado también en un deseo de acercamiento a los espacios naturales y a sus recursos, en un afán por conocer “en vivo” los ecosistemas y sus recursos, considerados como entornos muy valiosos y, a la vez, escasos.

La recreación en espacios naturales es un hecho de reconocimiento entre amplios sectores de la población, que son conscientes de las compensaciones que comporta al individuo tanto de tipo físico, estético, creativo, intelectual y social.

Los humedales, además de constituir uno de los ambientes más valiosos en términos ecológicos, tienen frecuentemente un gran valor para la sociedad, por ser espacios con importantes recursos naturales. Tanto es así que tradicionalmente han estado en la base del desarrollo de numerosas civilizaciones, llegando a producirse una completa integración entre éstas y el entorno. El paso del tiempo, las nuevas tecnologías y la complejidad del contexto sociopolítico han conllevado numerosos cambios en las relaciones hombre-humedal. Estos cambios se han plasmado en situaciones muy variadas de degradación que han afectado no sólo a los recursos naturales y culturales de los humedales, sino también a las comunidades que habitaban en estos espacios.

En el ámbito de los humedales existe un buen número de recomendaciones y resoluciones de organismos internacionales respecto a la participación pública. En este sentido merece destacarse: el Programa de la UNESCO sobre el Hombre y la Biosfera, que estableció la figura denominada Reservas de la Biosfera, con el propósito de promover una relación equilibrada entre los seres humanos y la biosfera. La UNESCO, aprobó la Convención Internacional para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural considerando como uno de los objetivos principales la participación de las poblaciones locales en la preservación de su patrimonio.

La Convención Ramsar sobre Humedales reconoce que la participación local es esencial para lograr “el uso racional” de los humedales, entendido como: “... *su uso sostenible para el beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema*”.

La participación de las comunidades locales en la planificación y gestión del uso público en espacios naturales, es la vía para asegurar que la mayor parte de los beneficios que se generen, permanezcan en la comunidad para que se garantice la conservación de los recursos naturales y culturales.

En la gestión de espacios naturales, en muchos casos, se detecta una falta de cooperación entre la Administración y las comunidades locales, lo que suele acabar produciendo conflictos. En la mayoría de los casos, la participación de las comunidades locales en temas de planificación y gestión ha sido escasa o nula. Por su parte, las poblaciones locales tienen una percepción de marginalidad respecto a la planificación y gestión del territorio por falta de información adecuada, de formación y, muchas veces, de motivación.

La intervención de la comunidad local en la gestión de los humedales es necesaria si se quiere ejecutar planes y medidas para el desarrollo de actividades recreativas y sobre todo de turismo sostenible. No debe olvidarse que las comunidades locales son grandes concededoras de los territorios en donde habitan.

Por todo ello, es primordial que la comunidad local participe en aspectos como:

- Identificar problemas
- Ayudar a resolverlos
- Implementar actividades recreativas y turísticas de forma sostenible
- Evaluar la eficacia de las medidas convenidas para la ejecución de planes y programas de uso recreativo

Con el propósito de desarrollar herramientas para la gestión del uso público en espacios naturales se conformó un equipo de investigación integrado por instituciones universitarias españolas y argentinas. De España el grupo de investigación “**Gestión de la Oferta y la Demanda de Recursos Naturales y Culturales**” de la Universidad Politécnica de Valencia y la **Sede para el Estudio de los Humedales Mediterráneos** (SEHUMED) de la Universidad de Valencia, con el soporte del Ministerio Español de Medio Ambiente. Desde la Argentina se contó con la colaboración del **grupo de investigación del “Postgrado en Gestión de Humedales 2001”** de la Facultad de Arquitectura Universidad de Buenos Aires (PROPUR-FADU-UBA).

Las principales líneas de investigación han sido:

- a. Diseño, aplicación y evaluación de herramientas técnicas para la gestión recreativa de los recursos.
- b. Diseño, aplicación y evaluación de herramientas técnicas para la gestión de visitantes.
- c. Diseño, aplicación y evaluación de herramientas técnicas para la implementación de buenas prácticas en empresas turísticas.
- d. Diseño, aplicación y evaluación de herramientas sociales para la participación de las comunidades locales.

El objetivo de este documento es exponer el diseño e implementación de herramientas metodológicas de una Estrategia Participativa. A través de diferentes casos de estudio, se analizan los resultados de la aplicación de dicha metodología, a distintas situaciones de las comunidades locales respecto a los procesos participativos, en relación con la planificación de los espacios naturales y el uso público.

MATERIALES Y MÉTODOS

Directrices Metodológicas de la Estrategia Participativa

Las directrices metodológicas que han guiado la realización de esta Estrategia Participativa, se han fundamentado en la implementación de diferentes herramientas sociales siguiendo el esquema consecutivo de un plan de participación propuesto por el grupo de investigación, el cual contiene distintas fases.

El objetivo de los *planes de participación* aplicados, es el de promover y facilitar la participación de las comunidades locales en los planes de uso recreativo y turístico y en la conservación en zonas húmedas.

Las metas a alcanzar en la aplicación de dicha metodología participativa son:

- Destacar la importancia del rol de la población local en la gestión de los humedales
- Identificar a los diferentes actores sociales relevantes para la gestión y la recreación de los humedales, así como los canales de participación
- Proporcionar herramientas para la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones para la conservación y el uso recreativo y turístico de los humedales
- Prevenir conflictos

Fases de un Plan de Participación de las Comunidades Locales

La identificación de actores sociales y líderes es la primera tarea para determinar cuales son los actores involucrados en este proyecto con los que se tendrá que contar.

1. Fase Preparatoria
 - Definición de los objetivos estratégicos del Plan
 - Elección de la metodología de trabajo
 - Identificación de actores sociales
 - Formación del grupo de trabajo y adjudicación de responsabilidades
 - Definir la herramientas sociales de acercamiento
 - Recopilación de documentación (que tenga incidencia sobre el Plan)

2. Análisis y Diagnóstico Social
 - Taller de prospectiva
 - FODA de diagnóstico social

3. Formulación del Plan
 - Diseño de Programas

4. Implantación del Plan
 - Determinación de un órgano gestor

5. Evaluación del Plan
 - Evaluación del grado de cumplimiento de las actuaciones del Plan
 - Evaluación de los resultados del Plan
 - Sistema de Indicadores Sociales
 - Encuesta de satisfacción

Área de Trabajo de Aplicación de la Metodología

El trabajo aborda específicamente la participación local como herramienta para la gestión de los humedales y Parques Naturales, por considerarlo el camino que asegura que la mayor parte de los beneficios que van unidos a las prácticas turísticas y recreativas permanezcan en la comunidad. El ecoturismo será una actividad sostenible en el tiempo, si se comprende el nexo existente entre la conservación de las características ecológicas de los humedales y los intereses socioeconómicos de los interesados directos, en particular las comunidades locales.

Cada caso de estudio que se presenta se encuentra en una fase diferente y el trabajo se ha puesto en marcha en comunidades locales de zonas húmedas y de montaña del ámbito europeo y de América del Sur. Así, los casos desarrollados son: Alto Turia (Valencia, España), Penyagolosa (Castellón, España), Parque Natural de la Sierra de Espadán (Castellón, España) y Titaguas (Valencia, España); representando a las áreas de montaña. La Laguna de Venecia en Italia (Lugar Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO), el Parque Natural de L'Albufera de Valencia, España (Sitio Ramsar de Importancia Internacional). En la Argentina los casos desarrollados son: en provincia de Buenos Aires, la Bahía de Samborombón (Sitio Ramsar de Importancia Internacional) y el Delta del Paraná (Reserva de Biosfera).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Respecto a los resultados obtenidos en los distintos espacios cabe resaltar:

1. Lugar Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO “Laguna de Venecia” (Italia)

- *Estado del plan de participación:* se encuentra en la **Fase Preparatoria**, primera fase a desarrollar cuando se pretenden llevar a cabo acciones que fomenten la participación de las comunidades locales. En este trabajo se propone como primera acción configurar el espacio participativo
- *Objetivos:* identificación de actores sociales y líderes con la finalidad de consensuar entre todos ellos la inclusión de la Laguna de Venecia en el listado de Humedales de Importancia Internacional de la Convención de Ramsar.
- *Herramienta social utilizada:* realización de entrevistas en profundidad y jornadas de sensibilización con todos los grupos sociales y con los organismos con competencias territoriales sobre la laguna durante los años 2002 y 2003.
- *Actores implicados en el proceso:* Estado Italiano (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Infraestructuras y Transporte -Magistrato alle Acque-), Autoridad de la cuenca hidrográfica, Municipios circundantes a la laguna, Universidades, Consejo Nacional de Investigación, ONGs, Oficina de la UNESCO, Secretaria Ramsar, Asociaciones de Cazadores, Asociaciones de Pescadores, periodistas, etc.
- *Conclusiones:* a través de las entrevistas en profundidad se pudo realizar un análisis FODA de la situación respecto a las expectativas de cada colectivo. En las jornadas de sensibilización y mediante la técnica de presentaciones de temas clave y debates se clarificaron todas las cuestiones relativas a las implicaciones específicas que la inclusión en el listado de Ramsar comportaba para cada grupo. El resultado final de este trabajo fue la suscripción por parte de todos los colectivos de la propuesta de la provincia de Venecia de incluir la laguna en la Convención de Ramsar.

2. Sitio Ramsar “Bahía de Samborombón” (Prov. Buenos Aires, Argentina)

- *Estado del Plan de Participación:* el proyecto se encuentra en la Fase Preparatoria de configuración del espacio participativo
- *Objetivos:* identificación de actores sociales y líderes con la finalidad de descubrir el grado de implicación de las poblaciones locales en la planificación y gestión del Humedal Bahía de Samborombón y establecimiento de estrategias futuras.
- *Herramienta social utilizada:* entrevistas programadas en Bahía de Samborombón, Punta Rasa, San Clemente, General Lavalle, provincia de Buenos Aires, realizadas a lo largo del año 2001.
- *Actores líderes implicados en el proceso:* Técnicos de Vida Silvestre Argentina -FVSA, Fundación Mundo Marino, Prefectura Naval Argentina, Fundación Estudios Regionales, Fundaterra, Guardaparques. *Actores representativos identificados:* pescadores de Mar del Plata y General Lavalle, propietarios de Hoteles, Autoridades Municipales, Agentes de Seguridad y Secretaría de Política Ambiental de la provincia de Buenos Aires.
- *Conclusiones:* la existencia de actores relevantes como las fundaciones Vida Silvestre, Mundo Marino, Prefectura y varias ONGs, con conocimiento e interesadas en el tema de la conservación del medio ambiente, ayudaría a propiciar el conocimiento del valor del área en los habitantes de la región. Existe un elevado potencial del área para actividades educativas y recreativas y una demanda creciente del turismo y de actividades recreativas.

3. Reserva de Biosfera “Delta del Paraná” (Buenos Aires, Argentina)

- *Estado del plan de participación:* el proyecto se encuentra en la Fase Preparatoria de configuración del espacio participativo.
- *Objetivos:* identificación de actores sociales y líderes con la finalidad de descubrir el grado de implicación de los poblaciones locales en la planificación y gestión de la Reserva y establecimiento de estrategias futuras.
- *Herramienta social utilizada:* realización de una encuesta a lo largo del año 2004, pasada a una muestra representativa de 120 usuarios directos de los recursos del humedal, aunque el proceso continúa abierto.
- *Actores implicados en el proceso:* comunidad de residentes de la Reserva de Biosfera “Delta del Paraná”, Dirección de Ordenamiento Ambiental de la Municipalidad de San Fernando, Comité de Gestión de la RBDP, Consejo de Productores del Delta, Estación Experimental INTA Delta, Maestros y Educadores de escuelas de islas, Centro de Guías de Turismo de Tigre, Cámara de Empresarios Turísticos del Delta (CETUDELT), Prefectura Naval Argentina-Puesto San Fernando, Asoc. Residentes del Delta Entrerriano, Aves Argentina (Asociación Ornitológica del Plata)/Partner BirdLife International, Fundación Vida Silvestre Argentina/Partner WWF, Club A. La Barquita, Club San Fernando
- *Conclusiones:* se espera que a través del trabajo de campo se puedan identificar las principales oportunidades y los problemas surgidos en la población local una vez se haya establecido la reserva de biosfera.

En este tipo de reservas, las actividades complementarias de la conservación y el uso de los recursos naturales tienen ordenamiento espacial y funcionamiento, mediante su división en tres tipos de zonas: núcleo, tampón o de amortiguación y transición. Esta zonificación y el ordenamiento implícito de las actividades que se pueden realizar trae aparejado un nuevo concepto de uso del humedal por parte de las comunidades locales.

4. Parque Natural de “L´Albufera de Valencia” (España)

- *Estado del plan de participación:* el proyecto se encuentra en Fase Preparatoria, configurándose el espacio participativo.
- *Objetivos:* identificación de actores sociales y líderes con la finalidad de descubrir el grado de implicación de los poblaciones locales en la planificación y gestión del Parque Natural y establecimiento de estrategias futuras.
- *Herramienta social utilizada:* realización de una encuesta a lo largo del año 2003, sobre una muestra representativa de 100 usuarios directos de los recursos del humedal.
- *Actores implicados en el proceso de la comunidad de residentes del Palmar:* cofradía de Pescadores, Asociación de Mujeres Independientes, Asociación de Amas de Casa Tyrius, Asociación de Hostelería, Asociación de Vecinos, Asociación de Jubilados, Asociación de Padres y Madres (AMPA), Sociedad Instructiva Musical, Asociaciones de Fiestas
- *Conclusiones:* no habría sido posible realizar el trabajo sin la previa identificación y toma de contacto con los actores sociales. El resultado de la encuesta arroja que la comunidad local se siente al margen de la planificación y gestión del Parque.

Consideran que sus actuaciones contribuyen activamente a la preservación del espacio natural y que pese a que los productos ofrecidos a los visitantes en los programas de uso público del Parque son básicamente los ofertados por ellos (oferta gastronómica y paseos en barca), sus intereses no se ven representados.

5. **Alto Turia (Valencia, España), Penyagolosa (Castellón, España) y Parque Natural de la Sierra de Espadán (Castellón, España):**

- *Estado del plan de participación: el proyecto se encuentra en la Fase de Análisis y Diagnóstico:* permite conocer las aspiraciones y las necesidades de las comunidades locales, haciendo posible de esta forma que ésta se involucre en los procesos de planificación y toma de decisiones respecto a las actuaciones a desarrollarse en cada uno de los espacios.
- *Objetivos:* el objetivo principal se centra en conocer la visión de las comunidades locales acerca de la creciente afluencia de visitantes en las montañas Mediterráneas. Al mismo tiempo se pretende conocer cuáles son los beneficios y los inconvenientes de esta nueva realidad de su entorno. Y por último, en qué medida un aumento de visitas turísticas a su municipio puede afectar a su vida cotidiana y a su futuro socioeconómico y ambiental.
- *Herramienta social utilizada:* FODA de diagnóstico social, como marco de referencia para conocer la situación interna y externa de la zona. Las campañas de entrevistas y encuestas en profundidad para recopilar la información, se llevaron a cabo durante los meses de máxima afluencia de visitantes a las montañas: julio y agosto de 2002 y 2003.
- *Actores implicados en el proceso:* comunidades locales receptoras del desarrollo turístico que ejercen su actividad en los municipios: agricultores, artesanos y empresarios de servicios (principalmente hoteleros y restauradores), así como las asociaciones culturales y deportivas y los ayuntamientos.
- *Conclusiones del FODA:* *Fortalezas:* interés creciente por parte de las autoridades locales en el desarrollo turístico de la zona, existencia de recursos territoriales apropiados para el desarrollo de actividades deportivas y lúdico-interpretativas en contacto con la naturaleza y percepción de la población local de los beneficios económicos del turismo. *Debilidades:* desconocimiento de las potenciales turísticas existentes, baja calificación de los actores sociales en relación a las actividades turísticas y falta de colaboración entre municipios. *Oportunidades:* creciente demanda de actividades turísticas y existencia de políticas públicas de apoyo al desarrollo de actuaciones ambientales y turísticas en estos espacios. *Amenazas:* impactos socioculturales como consecuencia de un desarrollo turístico inadecuado, tensión social entre la población local y los turistas por la rivalidad en el uso de los recursos.

CONCLUSIONES

Con la puesta en marcha de procesos de participación, las autoridades públicas responsables de la gestión de las zonas húmedas y espacios naturales protegidos, pueden percibir fácilmente los problemas ambientales y sociales. Una vez identificados, se trata de buscar conjuntamente con las poblaciones locales una solución a los mismos más allá de la perspectiva sectorial.

En los distintos casos de análisis, si bien existe la voluntad política de gestionar los recursos del humedal de forma sostenible, se trata de sistemas complejos donde confluyen varias áreas sectoriales y jurisdiccionales. Esto implica gran cantidad de actores sociales con baja interacción entre sí y no organizados. Se han detectado conflictos con respecto al uso de los recursos por parte de la población local, falta de conciencia sobre la necesidad de conservación del área y del potencial recreativo del mismo. También se observó una escasa educación ambiental sobre todo en el turismo que explica también la falta de valoración del área. En la Argentina también se detecta la necesidad de un mayor apoyo gubernamental a la iniciativa privada.

BIBLIOGRAFÍA

- CÁNEVARI, P.; D.E. BLANCO y E. BUSCHER. 1999. Los Beneficios de los Humedales de la Argentina. Amenazas y Propuestas de Soluciones. Ed. Wetlands Internacional. 62 p.
- GEMMA, CABRELLES; MALENA DE PAULA; ADRIANA FERNÁNDEZ; MARYLAND MORANT y NOELIA RIGOBERTO. Colaboradores Paola Gastezzi; Cristina Huwiler; N. Prezioso y Florencia Trama. 2002. Herramientas para la gestión del turismo sostenible en humedales Serie Cuadernillos Técnicos.4: Guía para la Participación de las Comunidades locales. Ed. Ministerio de Medio Ambiente. España. Págs.46.
- GRAZIA BORRINI-FEYERBEND. 1997. Manejo Participativo de Áreas Protegidas: Adaptando el Método al Contexto. UICN-Unión Mundial para la Naturaleza. 64 p.
- INFORME ZONAS HÚMEDAS. 1999. *Revista Ecosistemas*. Año VIII, N° 1. España. 82 p.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE. Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental. Dirección Nacional de Desarrollo Sustentable. Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable. 2000. Documento no publicado. www.medioambiente.gov.ar
- PROPUR-FADU-UBA. "Gestión de Humedales". 2001. Formación de expertos en Gestión de humedales. Universidad de Valencia.. Ministerio de Medio Ambiente de España. Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de Argentina. Documentos no publicados.
- RAMSAR. 2000. Establecimiento y Fortalecimiento de la Participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de humedales. Manual N° 5.
- RAMSAR. Convention On Wetlands. Reunión de la Conferencia de Partes Contratantes de la Convención sobre Humedales San José (Costa Rica). 1999. Marco para evaluar el riesgo en Humedales. www.ramsar.org
- SEHUMED. 1997. La Administración y los problemas de gestión de los humedales: el Marjal Oliva-Pego (Valencia). Boletín Año 1.
- TAURO DONOVAN (ed). Los Humedales de la Argentina. 1999. *Wetlands Internacional* N° 46.
- UNESCO. 1994. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.
- UNESCO. 1999. Tópicos sobre Humedales Subtropicales y Templados de Sudamérica. Editora Ana Inés Malváres. Universidad de Buenos Aires.