

# LA COMUNICACIÓN AMBIENTAL EN LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DE LAS POLÍTICAS PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

MARTA ANDELMAN\*

*Some of the parties to the Convention on Biodiversity have undertaken numerous efforts involving participatory planning in order to put this international agreement in motion. To this end, they have established the National Biodiversity Strategies (ENBs) in order to direct policy, define priorities and encourage the inclusion of different aspects of conservation and sustainable use of biodiversity in the plans, programs and policies of different sectors, both public and private.*

*Although in Latin America many of the National Strategies for Biodiversity are presently at different stages of management, it is evident that this topic has not yet been sufficiently incorporated into the public or private sectors' development agendas, nor into the national policy priorities of many nations in the region. This article considers communication and environmental education to be strategic processes in involving key sectors with a direct or indirect interest in biodiversity in order to bring about a change in the plans and policies which affect these very groups. These strategies are defined as fundamental tools in supporting processes involving dialogue and negotiation, facilitating a search for options and the establishment of plans and policies in a consensual manner for all parties involved. In fact, most of the participatory planning exercises are processes that involve interaction, reflection and social learning about these topics.*

*In the context of participatory planning, environmental communication should be regarded as a participative and multidirectional process which encourages understanding, learning and negotiation of solutions in order to achieve sustainability in an effective manner through agreements among the different social sectors.*

## Introducción

A fin de conservar la diversidad biológica es necesario desarrollar herramientas para:

- El mantenimiento de la variedad genética.
- El uso sostenible de especies de animales y plantas, así como de los suelos y del agua.

- La protección de especies en peligro de extinción.
- La participación e involucramiento de la sociedad.

Como es de conocimiento general, en 1992 se firmó en Rio de Janeiro el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Con ello, los paí-

\* Marta Andelman. Coordinadora de la Fundación Conservación y Manejo, e-mail: master@webar.com.

ses firmantes se comprometieron a conservar la riqueza de la naturaleza, a utilizar de manera adecuada los recursos biológicos y a compartir equitativamente los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Este tratado marca un hito en el campo del ambiente y del desarrollo, en la medida en que por primera vez se cuenta con una aproximación integral, en lugar de sectorial, para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sustentable de los recursos de la Tierra, enmarcándola socio-económicamente y no como un tema aislado.

La conservación y el uso sustentable de la biodiversidad se relacionan directamente con la posibilidad de garantizar una calidad de vida a las generaciones presentes y futuras, constituyendo un aspecto indispensable para el enriquecimiento social y cultural. Se perfilan como elementos estratégicos para la superación de la pobreza y para el mantenimiento en el largo plazo de la economía de las distintas poblaciones del planeta. Por lo tanto, la biodiversidad es un recurso trascendental para el desarrollo humano sostenible y constituye una oportunidad para aprender a conocerla, respetarla y utilizarla de forma sustentable.

El CDB constituye el instrumento internacional más completo para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica. Reconoce que ésta enlaza indisolublemente los problemas de derechos de propiedad intelectuales, comercio, tecnología, salud humana y cultura.

El CDB hace hincapié en la necesidad de involucrar a la sociedad en el diseño, planificación y aplicación de políticas para el ambiente tanto en el ámbito internacional como nacional. Este acento en la participación pública responde a una creciente evidencia de que las dificultades que se presentan para la aplicación

efectiva de las políticas ambientales resultan del fracaso para involucrar a las personas o grupos directamente relacionados con las áreas y actividades a los que la política busca abordar.

La conservación y la utilización sustentable de la diversidad biológica dependen fundamentalmente de su integración en las decisiones que se toman en las políticas para el desarrollo, ya que se ha podido observar como cualquier decisión al respecto tiene consecuencias muy significativas sobre el medio ambiente.

Las partes signatarias del CDB son conscientes de los distintos impedimentos y del escaso progreso en la implementación fructífera de las políticas para la gestión sustentable de la biodiversidad. En particular cuando se adoptan mediante mecanismos donde se deciden, anuncian y defienden políticas o medidas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica sin contar con el compromiso de los interesados durante todas las fases del proceso. En tal situación, los grupos que impulsaron la creación de una política específica se ven obligados a defenderla, de motivar a las personas vinculadas a esas políticas, para implementar las medidas planificadas. Allí se puede comprobar muy claramente que en la mayoría de los casos hay muchas dificultades para alcanzar satisfactoriamente las metas que se proponen.

También se ha podido observar que numerosas iniciativas para producir cambios o generar alternativas de uso de los recursos biológicos han fracasado por haberse enfocado al público general, en lugar de hacerlo hacia aquellos actores clave o multiplicadores como decisores de organismos nacionales, gobiernos, legisladores, organismos provinciales, empresarios, productores rurales, cámaras de comer-

cio, comunidades indígenas, ONG, universidades e institutos científicos y tecnológicos, cuyas acciones producirían mayores efectos y diferencias.

Se considera que el empleo estratégico de herramientas de intervención social, como la comunicación y la educación ambiental, dirigidas a implicar a los diferentes interesados para producir un cambio en las políticas que afectan a estos mismos actores, es un proceso que facilita enormemente el camino hacia la sustentabilidad. Estas herramientas son muy útiles para impulsar la cooperación de estas personas y promover procesos vinculados al diálogo y a la negociación.

#### **Las estrategias nacionales de biodiversidad, un desafío para la participación y el aprendizaje social**

La conservación y uso sustentable de la diversidad biológica dependen de la construcción de diálogos intersectoriales y consenso, entre sectores sociales, económicos y políticos con intereses en juego.

El CDB señala en su artículo 6° la necesidad de elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, indicando también la importancia de integrar esta perspectiva en otros planes, programas y políticas sectoriales.

Debe destacarse que en el texto del CDB y en las resoluciones de las Conferencias de las Partes, se señala la conveniencia de que los procesos de planificación de políticas para la biodiversidad se hagan de acuerdo con las condiciones y capacidades de cada país, pero procurando un alto grado de participación, tanto del sector público como del privado y, en espe-

cial, de aquellos sectores o grupos sociales que sean usuarios de la diversidad biológica o que puedan verse afectados por la implementación de este tratado internacional como el sector productivo, industrial, comunidades locales e indígenas, etcétera.

En tal sentido, los distintos países signatarios del CDB han iniciado esfuerzos de planificación participativa para orientar las políticas, definir prioridades y poner en marcha el convenio, elaborando Estrategias Nacionales de Biodiversidad (ENB). Del mismo modo, impulsar la integración de los variados aspectos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en los planes, programas y políticas de los diversos sectores, tanto públicos como privados.

Algunos países como Argentina, México, Brasil, Ecuador, Bolivia, Perú y España, entre otros, se encuentran hoy en diferentes fases de estos procesos. Si bien muchas ENB están en distinto estado de gestión, se ha podido observar que esta temática aún no ha sido suficientemente incorporada en las agendas del sector público ni del sector privado del desarrollo, como tampoco en las prioridades de política nacional de muchos de los países.

En Latinoamérica la gran mayoría de los sectores del ámbito privado y público a distintas escalas (nacional, provincial y local) han desarrollado sus acciones sin mayor preocupación por la biodiversidad. La mayor parte de las políticas del desarrollo de los sectores privado y público, vinculados en forma directa con la diversidad biológica, como el agropecuario, el forestal, el turístico, el pesquero y la industria química y farmacéutica y, en forma indirecta, como la minería, el transporte y la energía, entre otros, han sido planificadas y ejecutadas

sin considerar los recursos biológicos, patrimonio natural de los países.

Ejemplos de ello son los resultados de los impactos directos e indirectos sobre la biodiversidad de las actividades de estos sectores, con notable incidencia en el deterioro de los ecosistemas, en la calidad del suelo y en la pureza del agua, en el cambio climático, en el aumento de los procesos de desertificación y la sequía y en la disminución y pérdida de especies de flora y fauna, entre otros efectos negativos.

Lo anterior muestra claramente la necesidad de generar procesos de participación social y aumento de la conciencia institucional sobre esta cuestión en los distintos países. Asimismo, de promover acciones tendentes a asegurar un involucramiento creciente de los grupos con intereses sobre el tema e instalar mecanismos y compromisos que lleven a profundizar la búsqueda de políticas y acuerdos sectoriales. De hecho, la mayoría de los ejercicios de planificación son procesos de reflexión y aprendizaje social sobre estos temas.

La toma de decisión para la planificación de políticas públicas para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad requiere estrategias de comunicación que faciliten el diálogo intersectorial y el manejo de conflictos, ya que ninguna política será implementada de una manera suficientemente seria sin tener el consenso de los sectores con intereses en juego.

Crear este tipo de escenarios significa construir una visión compartida, generar espacios para el debate, 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 público, así como también a las distintas organizaciones de la sociedad. Para alcanzarlos









de una manera positiva, se requiere integrar la educación y la comunicación ambiental a la planificación ambiental estratégica. Se imponen como procesos e instrumentos de interacción social, bidireccionales, para posibilitar una retroalimentación constructiva basada en la información, en los intereses y en las percepciones de los distintos actores, así como para examinar las consecuencias de los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales. Ello demanda la construcción de un aprendizaje social para el conocimiento de los distintos factores que hacen a una determinada situación, como también al desarrollo de tecnologías de gestión participativas que faciliten el manejo de los distintos intereses y posiciones en juego.

### **El papel de la comunicación en la planificación participativa de la biodiversidad**

La *comunicación ambiental* debe ser entendida como un proceso participativo y multidireccional, que *negocia soluciones*.

La palabra comunicación deriva del latín *communis facere*, fundar una comunidad, poner en común. La comunicación ambiental es, entonces, un proceso que requiere habilidades sociales y organizativas, técnicas y económicas, de diagnóstico y evaluación, habilidades derivadas del diálogo y la interacción con otros actores. Presenta estrategias definidas, con métodos e instrumentos ligados a la comunicación para el desarrollo, el *marketing* social, la educación para adultos, la extensión cultural, etcétera. Muchas experiencias han demostrado que es una herramienta muy eficaz para lograr el consenso y la toma de decisiones que integre y desarrolle responsabilidades para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales.

FIGURA 1  
Del dicho al hecho hay un largo trecho

Decir		no quiere decir que se <i>oiga</i>	
Oír		no quiere decir que se <i>comprenda</i>	
Comprender		no quiere decir estar de <i>acuerdo...</i>	
Acordar		no quiere decir <i>hacer</i>	

Los seres humanos presentamos una brecha entre lo que sabemos y lo que hacemos. Todo lo que se dice o se escribe, no es necesariamente lo que se oye o se lee. De forma semejante, no todo lo que se oye se comprende, ni toda comprensión implica un acuerdo. Estar de acuerdo no significa actuar en consecuencia y tampoco el actuar en una ocasión implica forzosamente la apropiación de dicho comportamiento. Y esta realidad debe estar presente si se desean modificar formas de uso de los recursos naturales o implementar políticas que mitiguen los efectos negativos sobre la biodiversidad.

Reflexionando sobre algunas evidencias al respecto, muchas organizaciones y personas piensan que para avanzar en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, se necesita ir mucho más allá de las nociones tradicionales inherentes a los conceptos de *concientización* pública, ya que no necesariamente se logran cambios en los comportamientos frente al medio ambiente o en los modos de

uso de los recursos biológicos; de educación, que ha estado en general centrado en lo pedagógico y concebido en el sistema educativo en la mayoría de los países, y al de capacitación como transmisión de contenidos científicos.

Se considera preciso impulsar estrategias que conviertan el problema en una responsabilidad social de los grupos que utilizan los recursos biológicos o de aquellos actores cuyas actividades productivas impactan de manera directa e indirecta la diversidad biológica y promover ejercicios participativos para encontrar caminos para la acción. El desafío para alcanzar los objetivos de conservación es lograr el interés y la cooperación de estos actores, articulándose a las estrategias de biodiversidad de los distintos países y a los planes de acción tanto a escala nacional, provincial y local, como sectorial.

Algunos expertos en conservación creen aún que los hechos científicos y las preocupaciones ambientales son de por sí convincentes. También se cree que los datos científicos y la infor-

mación ecológica en sí mismos son suficientes para causar un cambio en las prácticas de los diversos grupos sociales. Sin embargo, la experiencia nos muestra que lo que las personas perciben y hacen está fuertemente influenciado por sus necesidades, por las emociones, los factores socioculturales, por sus intereses económicos, así como por su género, edad y estrato socio-económico, que por la razón y la información.

En este marco, la relación entre educación y comunicación ambiental es estrecha. Son procesos complementarios e interrelacionados. La articulación depende de cuál es el contexto, el ámbito donde se origina, qué es lo que se quiere lograr y quiénes son sus destinatarios. De hecho, toda acción educativa incluye la fase de comunicación. Ambas son herramientas apropiadas para abrir la participación, ayudar a la construcción del conocimiento y al diálogo entre distintos grupos de interesados, como el gobierno, el sector privado y otros actores sociales en los distintos niveles.

La planificación participativa de políticas públicas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica no es intrínsecamente un proceso científico ni técnico, sino un proceso de corte político que utiliza elementos de la ciencia y de la técnica. Como político no se debe entender "partidista", sino colectivo o acuerdo social para orientar la toma de decisiones a todo nivel (gubernamental, privado, civil, etcétera).

La participación de los grupos de interés es un mecanismo apropiado para generar sentido de propiedad y compromiso. Obviamente, el acuerdo o consenso social sólo puede alcanzarse con la cooperación positiva de todos los actores afectados por el proceso. Esto conlleva una estra-

tegia de comunicación, educación y creación de conciencia, base para la motivación, el involucramiento activo y la acción sostenida. 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 proceso de comunicación, educación y creación de conciencia a que se hace referencia acá, no consiste en dar clases a la gente sobre biodiversidad, sino involucrarlas en un proceso de análisis de temas y cuestiones que le pueden ser críticas y que aún no han sido examinadas apropiadamente. Como proceso esencialmente político, aunque basado en sólidos conocimientos técnicos y científicos, la conservación de la biodiversidad es una decisión social. Depende del estado de conciencia y de los deseos de la sociedad expresados a través de diversos mecanismos. Debido a que las sociedades son dinámicas, su nivel de conciencia y sus intereses también lo son, por lo que las decisiones que la sociedad toma hoy se mantendrán hasta que la misma sociedad decida cambiarlas.

Parte de la "equidad intergeneracional" de que habla el concepto de sustentabilidad consiste en reconocer los derechos de las generaciones futuras a cambiar las decisiones de esta generación. De esto se desprende que lo más importante es generar los mecanismos para que las decisiones sean tomadas a partir de la participación de la mayor cantidad posible de actores sociales, o sea, de la forma más democrática que se pueda lograr.

### Conclusiones

En cualquier tema siempre hay mucha más gente que no está interesada, que la que sí lo está. Esto es clave en los procesos de planificación

para elaborar una estrategia de comunicación y generar involucramiento y aprendizaje acerca de algún problema.

Para que los procesos de comunicación ambiental alcancen las metas planteadas es prioritario ir definiendo:

- Elementos que concentren la atención de los grupos para que *escuchen*.
- Modos de informar para que los sectores *entiendan*.
- Formas de *motivación* para que los actores deseen involucrarse y colaborar.
- Alternativas para producir acciones que *cambien las prácticas*.

Si se desean cambios en los modos de uso de los recursos biológicos, hay que darse cuenta que las personas evalúan sus acciones en términos de costo-beneficio. En tal sentido, a menudo necesitamos algo más para lograrlo, como incentivos económicos, flexibilización de las normativas u otros instrumentos.

El cambio social es un tema multisectorial; la comunicación y la educación ambiental para

la biodiversidad deben verse igualmente como instrumentos intersectoriales. Deberían estar en pie de igualdad con las herramientas económicas y legales, y utilizadas en combinaciones estratégicas con otros instrumentos tanto políticos como científico-tecnológicos. Al adoptarse acercamientos más realistas para involucrar a los distintos sectores en las diferentes fases del ciclo de políticas, se verá realizada la eficacia de la acción gubernamental en alcanzar a las comunidades (véase figura 2).

Diversos estudios de caso analizados en varios talleres internacionales y regionales, coordinados por la Comisión de Educación y Comunicación de la Unión Mundial para la Naturaleza (CEC-UICN) y por el gobierno de Holanda, entre otros, con participantes de organizaciones vinculadas a la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, así como de expertos en comunicación, han remarcado la importancia de generar iniciativas para grupos clave, como los sectores agrícola, turístico, pesquero, forestal, decisores del sector público y privado, que se desenvuelven en contextos específicos y que interactúan o tienen una res-

Figura 2



FUENTE: Comisión de Educación de la Unión Mundial para la Naturaleza.

ponsabilidad diferenciada sobre la biodiversidad. A través de mejorar los procesos de toma de decisiones de los líderes y directivos de sectores estratégicos, es posible impactar en el público en general y, en particular, en aquellas poblaciones que se benefician directamente de la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

En estos procesos se requieren estrategias específicas para los distintos sectores y también para los diferentes niveles dentro de un mismo sector. No es lo mismo quienes elaboran las políticas del sector agrícola, que las asociaciones de agricultores; por lo cual las estrategias de comunicación deben ser definidas de acuerdo con los actores y con los contextos.

Para el desarrollo de estos ejercicios es importante detectar las necesidades de los actores, los intereses de cada sector, las prácticas de uso y también a los líderes de cada grupo. Aunque lleve tiempo, el valor agregado será el consenso en lugar del conflicto.

A pesar del enorme esfuerzo al respecto, se detecta aún un gran vacío en lo referente al conocimiento y aceptación del papel de la comunicación y educación ambiental para la biodiversidad como valiosos instrumentos sociales para incidir en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

Hay que reconocer que la construcción social de la conservación de la naturaleza en los distintos niveles, es un hecho relativamente nuevo. Hay una asimetría entre el avance de la biología, la taxonomía, el manejo de los recursos naturales por un lado y la educación y la comunicación para la biodiversidad, por el otro.

Del mismo modo, por diferencias de formación, de visión, o de contexto, en Latinoamérica en la práctica es relativamente reciente la siste-

matización del trabajo conjunto de los expertos en biodiversidad con otros del área de educación y comunicación ambiental. Tampoco es muy frecuente la integración de la planificación, el manejo de los recursos naturales, la economía, la legislación, la educación y la comunicación ambiental en acciones concretas.

Aún es necesario construir una instancia donde la comunicación y la educación ambiental se incorporen a todo el contexto de gestión y manejo de la diversidad biológica. Que los instrumentos sociales, los científico-tecnológicos, económicos, legislativos, de infraestructura se integren desde el inicio en todo proyecto ambiental a los tradicionales de la conservación de la naturaleza. Éstos desempeñan un papel muy importante cuando constituyen componentes consustanciales de todo el programa y no cuando se presentan como instancias aisladas, facilitando el éxito en la ejecución de las políticas y propuestas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

El gran desafío es actualmente que la educación y comunicación ambiental para la biodiversidad pongan en marcha su visión interdisciplinaria, construyendo un diálogo y lenguaje que facilite la articulación práctica a los distintos procesos de gestión ambiental para favorecer y optimizar los mecanismos de participación pública necesarios para alcanzar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en acciones concretas. □

### Bibliografía

Andelman, M. y J. García Fernández (2000) *Una agenda para conservar el patrimonio natural de la Argentina. Resumen ejecutivo de la Estrategia Nacional de Biodiversidad*. Funda-



- ción c&M FUCEMA. Grupo Nacional de Biodiversidad de la UICN.
- Day, B. A. y M. Monroe (2001) *Educación y comunicación ambientales para un mundo sustentable*. Manual de experiencias internacionales. GreenCom-AID. (falta Ciudad Yo tengo el libro en mi casa)
- Ciclos (1999) Cuadernos de comunicación, interpretación y educación ambiental. Comunicación ambiental, núm. 5, junio.
- Glowka, L. et al. (1996) *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Gland y Cambridge, UICN.
- Gomis, A. y F. Hesselink (1995) *Communication. An instrument of environmental policy*. UICN. Commission on Education and Communication.
- Miller, K y S. Lenou (1995) *Planeación Nacional de la Biodiversidad. Pautas basadas en las experiencias realizadas alrededor del mundo*. Washington D. C.; Nairobi; Gland, Suiza. WRI-PNUMA-UICN.
- Ministerio de Medio Ambiente (año) *Estrategia española para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica*. Madrid.
- PNUMA (1992) *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.
- Puyol A. y B. Ortiz von Halle (2000) *Estrategias de biodiversidad. Avances en América del Sur*. Quito, Ecuador, UICN-Sur.
- UICN. Commission on Education and Communication (1998) *Political Recommendations COP4 to the Convention on Biological Diversity*. Bratislava, Slovakia. Public Education and Awareness: Implementation of Article 13. Mayo.
- UICN-Sur (1999) *Comunicación efectiva para involucrar actores claves en las estrategias de biodiversidad*. Imprenta Nuestra Amazonía, Quito, Ecuador.