



**Convenio sobre la  
Diversidad Biológica**

**Actualización de las estrategias y planes de acción nacionales  
en materia de diversidad biológica conforme al Plan Estratégico  
para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para  
la Diversidad Biológica**

**Paquete de módulos de formación**

# **Asegurar el compromiso social inclusivo en la elaboración, aplicación y actualización de las EPANB**

## **Módulo 5 (Serie B)**

**Versión 2 – Revisada en julio de 2012**



**Decenio de las Naciones Unidas  
sobre la Biodiversidad**

## Esta serie

Este módulo forma parte de un paquete para aprender a actualizar y revisar estrategias y planes de acción nacionales en materia de biodiversidad (EPANB) de acuerdo con el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. El paquete va dirigido a los puntos focales nacionales del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), los responsables de actualizar y poner en práctica las EPANB y otros planificadores de la biodiversidad, incluidos los responsables de otras convenciones relacionadas con la biodiversidad. Los módulos se están utilizando en la segunda serie de talleres regionales y subregionales dedicados a la creación de capacidad para revisar y actualizar las EPANB. Los módulos y su contenido pueden ser utilizados con fines no comerciales, siempre y cuando se cite la fuente. La Secretaría agradecería que le enviaran un ejemplar del material preparado utilizando estos módulos.

En 2007, se preparó una versión anterior de esta serie con fondos del FMAM a través del Programa de Apoyo a la Planificación de la Diversidad Biológica (BPSP) del PNUMA/PNUD, en colaboración con la Secretaría del CDB y el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Naciones Unidas. Esta serie de módulos se está actualizando teniendo en cuenta las decisiones de la décima reunión de la Conferencia de las Partes, con información obtenida a través de la primera serie de talleres regionales y subregionales dedicados a la creación de capacidad y con información extraída de los cuartos informes nacionales, así como de comentarios recibidos sobre las versiones anteriores. **Todos los módulos estarán disponibles en el sitio web de la Secretaría del CDB (<http://www.cbd.int/nbsap/training/>) a medida que sean revisados. Sus comentarios, aportes o preguntas son siempre bienvenidos; sean tan amables de enviarlos a [nbsap.support@cbd.int](mailto:nbsap.support@cbd.int).**

Las designaciones empleadas y la presentación de material en estos módulos no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica en lo que se refiere a la situación legal de cualquier país, territorio, ciudad o zona ni la de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites.

No se trata de un documento oficial del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Cita: versión 2 del paquete de módulos de formación para EPANB de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2012) – Módulo B-5. Asegurar el compromiso social inclusivo en la elaboración, aplicación y actualización de las EPANB. Montreal, julio de 2012 (revisado).

<http://www.cbd.int>

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
Recuadro 1	Disposiciones sobre participación pública en la orientación de la COP sobre las EPANB
Recuadro 2	Disposiciones sobre participación pública en las decisiones de la COP 10
<b>1. Por qué la participación pública es importante para la planificación nacional de la biodiversidad.....</b>	<b>7</b>
Vinculación entre la planificación y la aplicación	
Acceso a una amplia variedad de conocimientos e información	
Concienciación y creación de consenso	
Maximización de la coherencia y eficiencia de las políticas	
Recuadro 3	EPANB de la India: 25.000 participantes producen 71 EPAB
Recuadro 4	Desarrollo de la política forestal de 1999 de Granada
Recuadro 5	Acre, Brasil; zonificación ecológica-económica (ZEE)
<b>2. ¿Quiénes deberían participar en la planificación de la biodiversidad?.....</b>	<b>12</b>
Recuadro 6	El estatus especial de las comunidades indígenas y locales conforme al CDB
Recuadro 7	Comisión Nacional de Biodiversidad del Brasil
Recuadro 8	Cuestiones en juego, intereses y derechos en la planificación de la biodiversidad
Recuadro 9	Enfoque basado en los servicios de los ecosistemas para identificar a los interesados
El Comité directivo de la EPANB	
Interesados más amplios	
Organización y categorización de los participantes	
Recuadro 10	Posibles interesados en integrar la biodiversidad en la agricultura
Recuadro 11	Posibles interesados para las cuestiones relacionadas con la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos
<b>2.2 Comunicación, información y preparación de los participantes</b>	
<b>3. Cómo llevar a cabo un proceso de múltiples interesados .....</b>	<b>23</b>
Recuadro 12	Orientación metodológica para el proceso de planificación participativa en la India
Talleres	
Recuadro 13	Coordinación del proceso de EPANB de la India con 25.000 participantes
Recuadro 14	Mesa redonda de Francia sobre el medio ambiente: Grenelle Environnement
Medios electrónicos	
Tipos de participación	

Recuadro 15 El espectro de participación pública

**4. Mantener el interés después de la fase de planificación..... 31**

**Conclusiones ..... 32**

## Introducción

El derecho de las personas a la información acerca de los planes gubernamentales que pueden afectarlas y su derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones respecto de dichos planes son piedras fundamentales de la **gobernanza democrática**. Este principio está consagrado en la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** adoptada en la Cumbre de la Tierra de 1992 y en una cantidad creciente de tratados ambientales mundiales y regionales, incluido el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

La conservación, la utilización sostenible y la participación equitativa en los beneficios derivados del uso de la biodiversidad son opciones de la sociedad. Estas opciones surgen de negociaciones y compensaciones entre grupos de la sociedad con diferentes relaciones con la biodiversidad, con diferentes relaciones de poder respecto de otros y con diferentes necesidades, intereses y aspiraciones económicos, sociales y culturales. A fin de lograr una **amplia aceptación social de los objetivos y las medidas de conservación, la planificación de la biodiversidad y la adopción de decisiones se deben conducir de maneras que consideren la composición diversa y dispar de las sociedades**.

La participación pública ocupa un lugar prominente en el **enfoque por ecosistemas**, adoptado por la COP 5 como marco primario para las medidas que se adopten en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica. También se destaca en la orientación reciente de la COP sobre las estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad (EPANB) (véanse los recuadros 1 y 2). A fin de que las EPANB resulten eficaces y cumplan sus metas, todos los organismos gubernamentales pertinentes, así como todos los niveles de gobierno, organizaciones de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas y locales, asociaciones científicas y la comunidad académica, el sector empresarial y las industrias, las mujeres, los educadores y los medios de comunicación deben estar involucrados en su diseño y aplicación.

Una reciente evaluación de las EPANB muestra que una abrumadora mayoría de países han aplicado un enfoque participativo, dando intervención en el proceso a diferentes números y categorías de interesados. No obstante, **la eficacia limitada de muchas EPANB de la primera generación se ha atribuido a una participación pública inadecuada**, en especial de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y el sector privado. Entre los impedimentos comunes a la participación de la sociedad civil pueden mencionarse falta de tiempo, fondos, habilidades y capacidad y el hecho de haber pasado por alto las relaciones de los grupos de la sociedad con la biodiversidad.

Este módulo comienza explicando los beneficios de una amplia participación pública en la preparación y revisión de una EPANB. En la sección 2 se explica cómo identificar a los grupos de la sociedad civil que participarán en el proceso de las EPANB y cómo informarlos y prepararlos. En la sección 3 se consideran formas de organizar el proceso y se trata la importante cuestión de los diferentes tipos, o grados, de participación que se pueden utilizar. El módulo concluye con una lista de diez cosas para tener en cuenta al organizar un proceso de EPANB participativo.

**Recuadro 1 Disposiciones sobre participación pública en la orientación de la COP sobre las EPANB**

La **decisión IX/8 de la COP**, el texto de orientación más completo sobre las EPANB, insta a las Partes a que **“hagan participar a las comunidades indígenas y locales, la totalidad de los sectores pertinentes y los interesados”** en la planificación y aplicación relacionadas con la biodiversidad y enumera diversas posibles actividades, tales como:

- i) Preparar, actualizar y aplicar las EPANB con la participación de un conjunto amplio de representantes procedentes de todos los grupos principales para que se genere un sentimiento de propiedad y compromiso;
- ii) Identificar a los interesados pertinentes de todos los grupos principales en cada una de las medidas de las EPANB;
- iii) Consultar a los responsables de las políticas en otras esferas con miras a fomentar la integración de políticas y la coherencia;
- iv) Establecer mecanismos apropiados para incrementar la participación e intervención de las comunidades indígenas y locales y de los representantes de la sociedad civil;
- v) Procurar mejorar la acción para alentar la participación del sector privado;
- vi) Fortalecer la contribución de la comunidad científica.

**Recuadro 2 Disposiciones sobre participación pública en las decisiones de la COP 10**

En el **párrafo 3 a) de la decisión X/2, en la que se adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020**, se insta a las Partes a que **“faciliten la participación a todos los niveles a fin de fomentar la participación plena y efectiva de las mujeres, las comunidades indígenas y locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los interesados directos de todos los demás sectores en la aplicación plena de los objetivos del Convenio y el Plan Estratégico”**.

Otras decisiones de la COP 10 sobre intervención del sector empresarial<sup>1</sup>, comunidades indígenas y locales<sup>2</sup>, y gobiernos subnacionales, ciudades y otras autoridades locales<sup>3</sup> también hacen hincapié en la importancia de la participación de estos grupos en los procesos relacionados con las políticas de biodiversidad.

<sup>1</sup> **Decisión X/21** (Intervención del sector empresarial)

<sup>2</sup> **Decisión X/40** (Artículo 8 j) y disposiciones conexas: Mecanismos para promover la participación efectiva de las comunidades indígenas y locales en la labor del Convenio)

<sup>3</sup> **Decisión X/22** (Plan de Acción sobre gobiernos subnacionales, ciudades y otras autoridades locales para la diversidad biológica)

## 1. Por qué la participación pública es importante para la planificación nacional de la biodiversidad

La participación pública requiere tiempo y dinero y no es, de ningún modo, sencilla; no obstante, vale lo que cuesta, por así decirlo, dados los beneficios que aporta tanto al proceso como al producto de la planificación de la biodiversidad. Entre estos beneficios se incluyen:

- a) Vinculación entre la planificación y la aplicación
- b) Acceso a una amplia variedad de conocimientos e información
- c) Concienciación y creación de consenso
- d) Maximización de la coherencia y eficiencia de las políticas

### a) Vinculación entre la planificación y la aplicación

La planificación nacional de la biodiversidad conlleva planificación y aplicación. No es suficiente elaborar un plan de biodiversidad; el plan debe ser implementado a fin de que marque una diferencia. Es necesario considerar, entonces, de qué manera se puede asegurar que exista un vínculo entre la planificación y la aplicación. Y allí es donde interviene la participación de los interesados y otros grupos.

La aplicación de la EPANB es una responsabilidad que va más allá del gobierno, en todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, las exigencias de arriba abajo de cumplimiento de una política elaborada a la distancia, por “expertos” y burócratas, no serán por cierto eficaces para inducir el tipo y la escala de acción necesaria para aplicar el Convenio. **Es más realista esperar que los miembros de la sociedad (y sus grupos) actúen si tienen un sentido de “propiedad” de la EPANB por haber contribuido su experiencia, conocimientos y perspectivas a su elaboración.**

Es probable que el sentido de propiedad y la aceptación conduzcan a la iniciativa y la acción de parte del público. Esto puede significar que un sector económico en particular vea su propio beneficio en la acción para la conservación y acuerde, por ejemplo, financiar el establecimiento de un área protegida marina, abogue por que se eliminen subsidios perjudiciales para la biodiversidad, cambie las leyes relacionadas con la práctica del turismo o tome cualquier otra medida en favor de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Por el contrario, el no contar con la aceptación de grupos clave de la sociedad puede ocasionar que se opongan a la aplicación efectiva de las medidas de conservación y que, de una manera u otra, la saboteen. Esto puede conducir a conflictos sociales y a la necesidad de gastar recursos adicionales en supervisión y observancia, sin garantía de éxito.

## b) Acceso a una amplia variedad de conocimientos e información

La participación pública es importante desde la perspectiva de aquellos que lideran la elaboración de las EPANB, dado que, en su forma correcta, **asegura que la planificación de la biodiversidad tome en consideración la completa variedad de cuestiones que afectan a las políticas de biodiversidad (o la falta de dichas políticas) o bien se ven afectadas por estas.** También garantiza que estos procesos puedan acceder a conocimientos, innovaciones y prácticas del público pertinentes a la biodiversidad, en particular aquellos de las comunidades indígenas y locales y tenerlos en cuenta. Las soluciones a muchos de los impulsores de pérdida de biodiversidad pueden obtenerse de los pueblos indígenas y las comunidades locales cuyos medios de vida se basan en la biodiversidad, ya que estos grupos han gestionado sus recursos de biodiversidad, en muchos casos, por generaciones. Contar con capacidad para aprovechar estos conocimientos puede respaldar la identificación de respuestas innovadoras a la pérdida de biodiversidad.

Asimismo, los grupos vulnerables de la sociedad están a menudo en mejores condiciones para determinar si las políticas de biodiversidad propuestas pueden afectar de manera negativa sus medios de vida y su bienestar. Estos conocimientos resultan esenciales para evitar consecuencias negativas no intencionales de las políticas diseñadas sin su contribución.

Ningún grupo pequeño de oficiales o expertos “planificadores de la biodiversidad” tendrá jamás **la comprensión, la experiencia y los conocimientos necesarios para poder identificar de manera satisfactoria todas las cuestiones** que surgirán en un ejercicio tan amplio, mucho menos para identificar un conjunto de propuestas de políticas que aborde dichas cuestiones eficazmente. Un ejercicio restringido de ese modo sería inevitablemente un enfoque de elaboración de políticas teórico, de arriba abajo, que, sin la contribución de la experiencia de la vida real del público, resultará ineficaz e incluso, tal vez, contraproducente cuando se intente ponerlo en práctica.

## c) Concienciación y creación de consenso

Es importante tener en cuenta que el proceso de las EPANB es un proceso tanto social, económico y político como técnico. El proceso de las EPANB es una **oportunidad para aunar diferentes grupos de la sociedad e intereses divergentes**, con posibilidades de que aprendan unos de otros, se sensibilicen respecto de la relación de los otros grupos con la biodiversidad e, idealmente, trabajen juntos para formular visiones compartidas y estrategias viables para lograrlas.

La puesta en práctica de programas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y la participación equitativa en los beneficios que se deriven de esta conllevará cambiar de percepciones y hábitos y adoptar nuevas prácticas y técnicas en todos los niveles de la sociedad. En algunas circunstancias, puede por ejemplo requerir que se establezcan contactos donde actualmente no existe ninguno, haciendo intervenir a grupos habitualmente marginados o a administraciones locales de opositores al gobierno

nacional. También puede incluir abordar cuestiones difíciles y cargadas de conflictos. Esto no sucederá todo junto en el primer encuentro; no obstante, es probable que **un proceso genuinamente participativo sea esencial para crear confianza y colaboración y, con el tiempo, avance hacia una cohesión social en torno a las cuestiones de conservación.**

#### **d) Maximización de la coherencia y eficiencia de las políticas**

El Módulo 3 trata la integración de la biodiversidad en planes, políticas y programas sectoriales e intersectoriales. Un punto importante de ese módulo es que **la política de biodiversidad no es solamente una política ambiental nacional si no que es también, esencialmente, una política que emana de diferentes sectores de la economía y diferentes niveles de gobierno.** La participación del público y de los responsables de la formulación de políticas de estos diferentes sectores y niveles de gobierno en el proceso de las EPANB resulta crítica a fin de que exista coherencia y refuerzo mutuo entre la biodiversidad y las políticas en diferentes niveles de gobierno y entre la biodiversidad y otras esferas de políticas.

En los recuadros 3, 4 y 5 se presentan los procesos de participación pública que aportaron información para la EPANB de la India, la Política forestal de Granada y el mapa de gestión territorial del Estado de Acre del Brasil, respectivamente.

#### **Recuadro 3      EPANB de la India: 25.000 participantes producen 71 EPAB**

El desarrollo de la EPANB de la India, en el que intervinieron 25.000 personas, es el ejercicio de planificación de la biodiversidad más amplio que se ha llevado a cabo hasta ahora. El Ministerio de Medio Ambiente y Bosques encomendó la conceptualización y coordinación del proceso a una organización no gubernamental (Kalpavriksh). La ONG, a su vez, estableció un Grupo Central Técnico y de Políticas integrado por 15 miembros, entre los que se encontraban representantes de otras ONG, científicos y activistas que gestionarían el proceso (véase el recuadro 10).

Se utilizaron diversas herramientas y estrategias innovadoras para llegar a miles de personas en todo el país durante un período de tres años. El proceso estuvo dirigido a personas de todos los sectores pertinentes, tales como el sector privado, los sectores productivos, el gobierno nacional y los gobiernos locales, los pueblos indígenas, académicos, jóvenes y ONG. La información, las opiniones de los interesados y la educación y concienciación públicas se coordinaron por medio de:

- Talleres de nivel nacional, regional y estatal
- Audiencias públicas (en diferentes niveles, incluso en poblados y subgrupos dentro de los poblados)
- Reuniones sectoriales
- Series de programas de radio
- Registros de biodiversidad basados en la comunidad
- Festivales sobre biodiversidad móviles
- Consultas en los poblados
- Proyectos escolares

- Competencias y campamentos en la naturaleza
- Regatas de embarcaciones

Este enfoque descentralizado y de base comunitaria respecto a la planificación de la biodiversidad, además de contribuir al plan nacional general, permitió preparar 71 estrategias y planes de acción en materia de biodiversidad estatales, subestatales, ecorregionales y temáticos. El proceso resultó esencial para aumentar la conciencia de los interesados acerca de la biodiversidad, incrementar la capacidad de los interesados para contribuir a la planificación de la biodiversidad, construir redes y empoderar a las personas para actuar. Cuestionó el supuesto de que se requieren enormes cantidades de dinero para un proceso de ese tipo, y demostró cuánto se puede lograr con recursos limitados.

Es importante señalar que el proyecto de plan que se desarrolló por medio de este proceso no fue aceptado por el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, sino que se lo consideró como un “informe técnico” del proceso de preparación de un nuevo documento nacional. Una lección importante extraída del proceso es la necesidad de equilibrar la representación de diferentes sectores de la sociedad, incluyendo no solo las voces marginadas sino también otros actores de la sociedad cuya inclusión es necesaria para producir un plan realista y que pueda ponerse en práctica. Esta lección no va en desmedro de la innovación y creatividad de la experiencia de la India.

**Fuentes:**

Apte, T. 2006, *A People's plan for biodiversity conservation: creative strategies that work (and some that don't)*. IIED Gatekeeper Series 130.

<http://www.iied.org/pubs/display.php?o=14538iied>

IIED. 2005. *An Activist Approach to Biodiversity Planning: A Handbook of Participatory Tools Used to Prepare India's National Biodiversity Strategy and Action Plan*. IIED, Londres.

TPCG y Kalpavriksh. 2005. *Securing India's Future: Final Technical Report of the National Biodiversity Strategy and Action Plan*. Preparado por el Grupo Central Técnico y de Políticas de la EPANB. Kalpavriksh, Delhi/Pune.

#### **Recuadro 4 Desarrollo de la política forestal de 1999 de Granada**

Durante el período de mayo de 1997 a noviembre de 1998, los interesados en la gestión y el uso de los bosques de Granada participaron en el desarrollo de una nueva política forestal. Con el apoyo de organizaciones de facilitación, determinaron que se requería una política nueva e iniciaron un proceso inclusivo en el que participó una amplia variedad de actores, incluidas organizaciones basadas en la comunidad. Durante el transcurso del proceso, llevaron a cabo varios estudios de política subsectoriales. También designaron y aplicaron un programa de consultas y concienciación públicas. El proceso culminó con un taller de creación de consenso (al que asistieron más de 180 personas) que desarrolló la base para una nueva visión de los bosques de Granada y para su función en el desarrollo de nacional, los objetivos amplios de política forestal, un marco de aplicación e instrucciones para cada uno de los subsectores. Después de que el Gabinete aprobó la política, el Departamento de Silvicultura y Parques Nacionales inició un proceso que condujo a la producción de un nuevo plan estratégico departamental y formuló una nueva definición de su misión: “facilitar la participación de asociados institucionales, de la comunidad e individuales en la gestión sostenible y el uso racional de los recursos forestales de Granada”. Para cumplir esta misión, se reestructuró el departamento y se elaboraron nuevos enfoques y modos de funcionamiento (Bass 2000).

#### **Fuentes**

CANARI. 2002. [Assessing Capacity for Participatory Natural Resource Management](#). CANARI Guidelines Series No3: 21 págs. (22.9 Kb). pág. 8

CANARI. 2003. [Guidelines for Participatory Planning: A Manual for Caribbean Natural Resource managers and Planners](#). CANARI Guidelines Series No4: 38 págs. (415 Kb) pág. 10

#### **Recuadro 5 Acre, Brasil; zonificación ecológica-económica (ZEE)**

La zonificación ecológica-económica (EEZ) surgió en el Brasil en la década de 1980 como una respuesta gubernamental a la aceleración de la deforestación y los violentos conflictos por el acceso a los recursos en la zona del Amazonas. Su finalidad es conservar el medio ambiente al mismo tiempo que se garantiza el desarrollo económico sostenible y el mejoramiento del bienestar de la población. Uno de los aspectos fundamentales de la EEZ es que se usa como un instrumento de creación de consenso, considerando seriamente la participación de los interesados y reflejando la realidad particular de cada región en que se aplica. Según la ley federal brasileña, cada estado debe desarrollar un Programa de zonificación ecológica-económica.

El Estado de Acre creó su Programa de zonificación ecológica-económica en 1999. En la primera fase, se destacó por la inclusión de diversos grupos de la sociedad y por abordar asuntos que frecuentemente se habían omitido en los programa de EEZ en la región del Amazonas, tales como el potencial de la agrosilvicultura, la biodiversidad y los servicios ecológicos, los territorios de las poblaciones tradicionales, los conflictos socioambientales y el potencial de los productos forestales no madereros. Los resultados de la primera fase incluyen un nuevo paradigma de zonificación de la tierra en el estado por medio del desarrollo de un programa estatal de reforma agraria y la institucionalización de unidades de conservación integrales, tierras indígenas, reservas de extracción y bosques estatales y nacionales.

La segunda fase de ZEE se completó en 2007 y fue innovadora dado que agregó dimensiones

culturales y políticas (identidad, sistemas de valores, estilos de vida y proyectos de los pobladores locales) a los aspectos del uso de la tierra socioeconómicos y relacionados con los recursos naturales. El principal resultado de la segunda fase fue el Mapa de gestión territorial del Estado de Acre, en una escala 1:250.000. Este mapa es un documento jurídico que establece zonas de uso de la tierra y normas y criterios obligatorios de gestión sostenible. La participación de la sociedad fue fundamental para las decisiones que se adoptaron al diseñar el mapa. Se realizaron reuniones técnicas e institucionales con los interesados para definir la metodología que se aplicaría y se debatió al respecto en todas las municipalidades del estado. Después de estas reuniones, se realizaron reuniones de deliberación con los órganos estatales pertinentes, y se incorporaron las sugerencias y comentarios de los interesados, con lo que se creó un consenso.

**Fuentes:**

ACRE. *Governo do Estado do Acre. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre Fase II: documento Síntese – Escala 1:250.000.* Rio Branco: SEMA, 2006. 354 págs.

Política ambiental de Acre basada en la zonificación ecológica-económica. Ponencia del representante de Acre en el Taller regional y subregional sobre la aplicación de las EPANB y la integración de la diversidad biológica – América del Sur, 31 de marzo a 4 de abril de 2008, Rio Branco, Acre, Brasil.

## 2. ¿Quiénes deberían participar en la planificación de la biodiversidad?

En algunos países, muchos interesados y otros grupos se identificarán por sí mismos y esperarán ser incluidos en el proceso de la EPANB. En aquellos países que ya han aplicado (o están aplicando actualmente) una primera o segunda EPANB, varios grupos ya estarán participando activamente en la aplicación, la supervisión y la presentación de informes. Sin embargo, en la mayoría de los países, determinados grupos de la sociedad serán marginados o bien se mostrarán reticentes a participar, y se los deberá buscar y alentar a participar.

**No puede haber una lista predeterminada de los grupos de la sociedad pertinentes para el proceso de la EPANB.** La lista específica de los grupos de la sociedad pertinentes puede ser diferente en cada país debido a que cada uno tiene diferentes conjuntos de instituciones, diferentes arreglos jurídicos y administrativos, diferentes tradiciones y formas de participación, y asimismo diferente biodiversidad; todos estos factores afectarán quién debería participar.

La orientación de la COP distingue cinco grupos principales:

- Ministerios gubernamentales (incluso de diferentes niveles de gobierno, ministerios sectoriales y ministerios responsables de la educación y los asuntos sociales)
- Comunidad científica
- ONG
- Sector privado
- Comunidades indígenas y locales

Es importante no olvidar que el grupo “ministerios gubernamentales” incluye al **ministerio responsable del medio ambiente y de la elaboración y aplicación de la EPANB**. Estos actores gubernamentales no deberían ser tratados como actores externos o superiores al proceso de múltiples interesados. También debería incluirse a los puntos focales del gobierno para los diferentes programas de trabajo, iniciativas y cuestiones intersectoriales del Convenio, y aquellos responsables de la planificación y aplicación en relación con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

También es especialmente importante incluir a las comunidades indígenas y locales, que gozan de un estatus especial conforme al Convenio (recuadro 6). Las contribuciones y la colaboración de estos grupos resultan imperativas, dado que las medidas de conservación deben formularse de maneras que respeten sus medios de vida, prácticas y conocimientos. En algunas instancias, estos grupos pueden no contar con acceso a los medios de comunicación masivos y redes de Internet y, por lo tanto, pueden no estar informados acerca del comienzo del proceso de la EPANB. Se debe prestar especial consideración a ponerse en contacto con ellos e invitarlos a la mesa.

Entre los representantes de los grupos de la sociedad antes mencionados, debe haber una **representación adecuada de las mujeres** y de las **diversas cuestiones de género** relacionadas con el Convenio. En el texto del preámbulo del Convenio se reconoce la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y, por lo tanto, la necesidad de la participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas de biodiversidad y su aplicación. En aquellos países en que existe un Ministerio de Asuntos de la Mujer o una institución equivalente o, en su defecto, donde exista una organización no gubernamental de buena reputación local que trabaje en favor de la equidad de la mujer en la sociedad, se debe invitar a un representante a que participe en el proceso de la EPANB. Varias Partes en el Convenio, tales como Niue, las Islas Marshall y Jordania, han adoptado iniciativas de esta índole (en el Módulo 9 se explica con más detalle cómo incorporar las consideraciones de género en las EPANB, y también puede consultarse más orientación en el Cuaderno Técnico del CDB Núm. 49).

Otro grupo importante que se debe hacer participar en el proceso de las EPANB son los **ministerios y actores sectoriales e intersectoriales**. Algunos de los integrantes de este gran grupo pueden considerar que la planificación de la biodiversidad es de baja prioridad o una amenaza, o bien que no resulta pertinente para sus actividades, y pueden no desear participar inicialmente. En estos casos, puede ser necesario que el comité directivo invierta tiempo y esfuerzos para entablar relaciones con los actores clave y para informarlos y comunicarse con ellos a fin de aumentar su conciencia acerca de la importancia de la biodiversidad para su sector y para la sociedad más amplia, con miras a estimular su interés y participación (en el Módulo 3 se trata la integración de la biodiversidad en planes sectoriales e intersectoriales; el Módulo 7 trata en más detalle las estrategias de comunicación). Baste con mencionar aquí que la participación de estos actores y, por ende, su aceptación y cooperación con el proceso, resulta esencial para la aplicación del Convenio y del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica.

Es importante recordar que la identificación e inclusión de los grupos de la sociedad participantes puede ser un proceso imperfecto e iterativo, en el que se identifican grupos en diferentes etapas. Asimismo, dado que los diferentes grupos tienen diferentes capacidades, puede ser importante que el proceso sea flexible a fin de que aquellos que cuentan con capacidad limitada puedan encauzar sus contribuciones. Para intentar incluir a todos los grupos pertinentes, la pauta principal es preguntarse:

**Quiénes tienen intereses en este asunto:**

- ✓ ¿Quién usa el recurso o lo afecta, de qué manera y con qué tasas?
- ✓ ¿Quién se beneficia y quién no?
- ✓ ¿Quién desea beneficiarse pero no puede hacerlo?
- ✓ ¿A quién afectaría un cambio en la situación, la forma o los resultados de la gestión?

En el recuadro 7 se lista una serie de cuestiones en juego, intereses y/o derechos que los interesados y otros grupos pueden tener en la planificación de la biodiversidad. En el recuadro 8 se explica el uso del concepto de servicios de los ecosistemas derivados de la biodiversidad como una herramienta útil para identificar a los participantes.

**Recuadro 6 El estatus especial de las comunidades indígenas y locales conforme al CDB**

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) reconoce el estatus especial de las comunidades indígenas y locales en las cuestiones relacionadas con la conservación, la utilización sostenible y la participación equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de la diversidad biológica. A diferencia de otros grupos de la sociedad, los medios de vida y la integridad cultural de las comunidades indígenas y locales dependen, a menudo, de la biodiversidad y, frecuentemente, estas tienen derechos consuetudinarios y/o establecidos respecto al acceso y la utilización de los componentes de la biodiversidad. Asimismo, los conocimientos y prácticas de las comunidades indígenas y locales relativos a la biodiversidad se consideran fuentes importantes de conocimientos especializados para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

En este sentido, los “intereses” de las comunidades indígenas y locales en las cuestiones relacionadas con la biodiversidad son de un orden diferente de aquellos de otros grupos de la sociedad y deben considerarse “derechos”. En consecuencia, las comunidades indígenas y locales se consideran cada vez más “titulares de derechos” en el contexto de la participación pública en la planificación y programación de la biodiversidad.

El reconocimiento de la función y el estatus especial de las comunidades indígenas y locales está consagrado tanto en el preámbulo como en las principales disposiciones del Convenio. Como parte del Sistema de las Naciones Unidas, el Convenio sobre la Diversidad Biológica respeta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que destaca, entre otras cosas, la importancia de la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en todas las cuestiones que afecten sus vidas como base para el disfrute pleno de todos los derechos humanos.

Uno de los cinco objetivos del Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2015), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es el fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, tierras tradicionales y territorios, a su integridad cultural como pueblos indígenas que poseen derechos colectivos o a cualquier otro aspecto de sus vidas, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado (A/60/270, párrafo 9 ii).

### **Recuadro 7    Cuestiones en juego, intereses y derechos en la planificación de la biodiversidad**

**Los grupos de la sociedad pueden desear participar en el proceso de las EPANB por diversos motivos:**

- **Pueden tener derechos consuetudinarios o establecidos respecto a los componentes de la biodiversidad** (genes, especies o paisajes) que pueden verse afectados por las acciones de otros grupos de la sociedad.
- **Pueden verse afectados, ya sea directa o indirectamente**, en formas positivas o negativas, por el estado y las tendencias de la biodiversidad y por los resultados del proceso de la EPANB. Por ejemplo, si se establecen áreas protegidas en el marco de la EPANB, habrá consecuencias para las poblaciones que viven en dichas áreas o alrededor de ellas y para otros actores que usan, o desean usar, recursos en dichas áreas o alrededor de ellas.
- Las actividades que desempeñan **pueden tener un efecto en la biodiversidad**. Por ejemplo, los organismos responsables de la agricultura, el transporte, la silvicultura, la planificación regional o el desarrollo urbano o las entidades que participan en tales actividades.
- Pueden **poseer experiencia, conocimientos y/o conocimientos especializados** que son pertinentes para la biodiversidad y que pueden contribuir a que la EPANB logre mejores resultados o evite resultados negativos. Resulta importante hacer participar a todos aquellos que cuenten con conocimientos y experiencia en una determinada cuestión, sin distinciones. Los conocimientos de las instituciones de investigación y los sectores público y privado y aquellos de los pueblos indígenas y las comunidades locales son igualmente importantes.
- Pueden tener una **responsabilidad legal o administrativa directa** en relación con aspectos de la biodiversidad. Por ejemplo, el ministerio de medio ambiente, el organismo ambiental nacional, los organismos responsables de los bosques, los recursos hídricos y la gestión costera, la oficina nacional de patentes o el organismo de propiedad intelectual (para asuntos relacionados con el acceso y la participación en los beneficios), los gobiernos subnacionales, las ciudades y otras autoridades locales, entre otros.

- Las medidas y políticas adoptadas en el marco de la EPANB **pueden afectar su labor**. Por ejemplo, los requisitos de la evaluación de impacto ambiental afectarán la manera en que el ministerio de energía planifica los nuevos proyectos de generación de energía y otorga licencias para estos, o la forma en que el ministerio de transporte o los organismos a cargo de las carreteras planifican los proyectos y otorgan las licencias respectivas.

#### **Recuadro 8      Enfoque basado en los servicios de los ecosistemas para identificar a los interesados**

Los servicios de los ecosistemas pueden ser un punto de partida útil para identificar a los interesados porque nos ayudan a comprender los vínculos entre la biodiversidad por un lado y el desarrollo y el bienestar humano por otro. A partir de cualquiera de los servicios de los ecosistemas identificados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en un esfuerzo para determinar los interesados pertinentes, se podría preguntar:

- a) ¿Cuáles son la situación y las tendencias de este servicio de los ecosistemas?
- b) ¿Quiénes (es decir, qué actores de la sociedad) contribuyen a dichas situación y tendencias?
- c) ¿Quién se ve afectado por estas? O, ¿quién depende de este servicio de los ecosistemas?
- d) ¿Qué se debe hacer para cambiar la situación y las tendencias de este servicio de los ecosistemas (presuponiendo que está deteriorándose)?

La respuesta a la pregunta “d” puede proporcionar diversos caminos para el cambio; cada uno de estos tendrá ventajas y desventajas en cuanto a su eficacia para revertir la situación y las tendencias. Para cada uno de estos caminos, podrían formularse las siguientes preguntas:

- e) ¿Quién puede contribuir a que este cambio suceda?
- f) ¿Quién se verá afectado (en forma positiva o negativa) por este cambio?

#### **Fuentes:**

La diversidad biológica en la Evaluación del impacto ambiental y Evaluación ambiental estratégica. Documento de antecedentes de la decisión VIII/28 del CDB: Directrices voluntarias sobre evaluaciones de impacto, incluida la diversidad biológica.

<http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-26-es.pdf>

*Ecosystem Services: A Guide for Decision Makers* (Instituto de Recursos Mundiales, 2008)

[http://pdf.wri.org/ecosystem\\_services\\_guide\\_for\\_decisionmakers.pdf](http://pdf.wri.org/ecosystem_services_guide_for_decisionmakers.pdf)

Al determinar los grupos de la sociedad que participarán en el proceso de planificación de la biodiversidad, se debe recordar que **las personas elegidas para representar a un grupo de la sociedad en particular deben pertenecer a dicho grupo y/o tener conocimientos y experiencia suficientes acerca de las preocupaciones del grupo. Resulta incluso más importante que el representante cuente con el mandato adecuado del grupo para representar a sus miembros.**

Cada grupo de la sociedad que participa en el proceso de la EPANB debe hablar por sí mismo y solamente por sí mismo. Por ejemplo, las opiniones de los pequeños agricultores deben ser planteadas por un representante de organizaciones de pequeños agricultores y no por oficiales del ministerio de agricultura, el personal del organismo de difusión o bien ONG que hablan en su nombre. Las opiniones de las comunidades indígenas y tradicionales deben ser sus propias opiniones, enunciadas por sus propios representantes. No se debe pedir a actores externos, tales como antropólogos, ONG u organizaciones religiosas, que participen en su nombre, independientemente de cuánto se identifiquen con ellas o cuán informados estén.

## Comité directivo de la EPANB

Un primer paso importante para preparar y/o revisar una EPANB es establecer un comité directivo que incluya a representantes de diferentes organismos gubernamentales, sectores de la sociedad civil (incluidas las mujeres, las comunidades indígenas y locales, el sector privado y los intereses sectoriales, organizaciones no gubernamentales), áreas de conocimientos científicos especializados y biomas o regiones geográficas nacionales (en el recuadro 9 se describe la composición de la Comisión Nacional de Biodiversidad del Brasil). Se prevé que **el comité directivo de la EPANB coordinará y supervisará el proceso de la EPANB** y, por ende, sus miembros deben estar dispuestos a comprometerse a participar durante todo el desarrollo de la EPANB, y preferentemente durante las fases de aplicación, supervisión y presentación de informes.

La mayoría de las Partes ya han designado y comprometido a un comité directivo para la elaboración de la primera EPANB. Tal como se describe en el Módulo 2, **se debería examinar la composición del comité directivo existente al comienzo del proceso de revisión de la EPANB a fin de asegurar que los miembros originales sigan estando dispuestos a participar y que estén representados todos los interesados y grupos de la sociedad civil pertinentes**. Considerando la necesidad de integrar la biodiversidad en todas las áreas de la sociedad, resulta especialmente importante que el comité directivo incluya a **representantes de los sectores del país que dependen de la biodiversidad o la afectan**. Es probable que el comité directivo haya tomado conocimiento acerca de otros grupos de la sociedad pertinentes durante la aplicación de la EPANB anterior. Este sería un buen momento para hacerlos participar.

La principal distinción entre los interesados y otros grupos que se incluyen en el comité directivo y aquellos a los que se invita a participar en el proceso de consulta más amplio es que los integrantes del comité directivo tendrán la responsabilidad de guiar el proceso de la EPANB hasta que se haya completado, mientras que los interesados y otros grupos que participan en el proceso más amplio podrán elegir la intensidad y duración de su compromiso. Además, según la forma que adopte el proceso, los grupos que participan solamente en el proceso más amplio pueden participar en foros temáticos o regionales en lugar de hacerlo en la escala nacional, como sí lo harán los miembros del comité directivo.

Una vez que se haya establecido el comité directivo, **este debería diseñar una estrategia o un plan para un proceso de participación más amplio** para la revisión o el desarrollo de la EPANB. Esta estrategia o plan podría incluir:

- Una lista preliminar de los grupos de la sociedad a los que se hará participar
- Una idea de la relación entre los participantes y de las funciones del comité directivo y del conjunto o los conjuntos más amplios de participantes
- Un plan de las técnicas y formatos que se utilizarán para hacer intervenir a los participantes y para mantener su interés y compromiso a lo largo del proceso más prolongado de la EPANB

- Una idea de cómo se gestionarán las aportaciones de los participantes y cómo se les dará seguimiento
- Un calendario
- Un presupuesto

**Recuadro 9                      Comisión Nacional de Biodiversidad del Brasil**

La Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO) tiene la responsabilidad de aplicar la Política Nacional de Biodiversidad por medio del fomento de sinergias entre el gobierno y la sociedad civil. Se organiza en torno a siete componentes temáticos (como se refleja en la EPANB) y siete componentes biogeográficos (que corresponden a los principales biomas del Brasil).

La Comisión incluye un representante de cada uno de los siguientes:

<b>Gobierno federal</b>	Ministerio de Medio Ambiente Ministerio de Ciencia y Tecnología Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Salud Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión Ministerio de Desarrollo Agrícola Ministerio de Integración Nacional Secretaría de Acuicultura y Pesca Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA)
<b>Gobiernos estatales</b>	Asociación Brasileña de Autoridades Ambientales Estatales (ABEMA)
<b>Comunidad académica</b>	Asociación Brasileña para el Adelanto de las Ciencias (SBPC) Academia Brasileña de Ciencias (ABC)
<b>ONG y movimientos sociales</b>	Foro de ONG y movimientos sociales para el medio ambiente y el desarrollo (en representación de las ONG ambientales) Foro brasileño de ONG y movimientos sociales (en representación de los movimientos sociales)
<b>Comunidades indígenas</b>	Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (COIAB)
<b>Organizaciones de trabajadores</b>	Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG)
<b>Sectores empresariales</b>	Confederación Nacional de Agricultura (CNA) Confederación Nacional de la Industria (CNI)

**Fuente:** <http://www.parquenahuelbuta.cl/central/documentos/34e18170fa9d6399b6fe030655689fb3.pdf>

**Organización y categorización de los participantes**

Es bastante común que los organizadores de procesos de múltiples interesados intenten **categorizar a los participantes** a fin de simplificar la gestión. A menudo, las formas en que se espera que participen, y la oportunidad de su participación, se determinarán conforme a la categoría que se les asigne. Una forma de organizar a los participantes es

según las prioridades y áreas de enfoque de la EPANB. Puede haber diferentes interesados y titulares de derechos para diferentes esferas de acción. Estos pueden dividirse por bioma, provincia, sector o actividad económica, servicios de los ecosistemas o cualquier otro tema pertinente.

Otra forma común de organizar a los participantes es según el **grado de su interés** en las cuestiones de biodiversidad; en este caso, se clasifica a los interesados como *directos*, *indirectos* o, a veces, *distantes*. Si bien puede parecer un ejercicio bastante sencillo, es posible que sea **un proceso teñido de confusión y posibles conflictos** ya que puede categorizarse a los interesados en formas que no son de su agrado y puede haber excepciones a las reglas y definiciones aplicadas en la categorización. Una de las formas posibles de evitar este riesgo es **permitir a los interesados que se categoricen por sí mismos**. Puede esperarse que diferentes interesados tengan diversos niveles de compromiso y dispongan de diferentes plazos de participación.

Se debe hacer hincapié en que no hay maneras correctas o incorrectas de organizar un proceso de múltiples interesados. **Cada administrador nacional responsable del desarrollo de la EPANB y cada comité directivo nacional debería identificar a los interesados y otros grupos de la sociedad pertinentes de manera flexible y creativa, conforme a las circunstancias nacionales y a la forma y evolución del proceso de la EPANB.** En los recuadros 9 y 10 se sugiere quiénes sería necesario que participen en cuestiones relacionadas con la diversidad biológica agrícola y el acceso y la participación en los beneficios (APB), respectivamente.

Dado que las decisiones sobre las prioridades y el desglose de temas de la EPANB se tomarán probablemente solo después de que se haya establecido el comité directivo y este haya identificado un conjunto más amplio de participantes y examinado la información disponible sobre biodiversidad, puede ser necesario agregar grupos pertinentes a medida que se los identifique.

#### **Recuadro 10 Posibles interesados en integrar la biodiversidad en la agricultura**

Entre los posibles interesados en integrar la biodiversidad en la agricultura pueden incluirse:

- Ministerio de Medio Ambiente
- Ministerio de Agricultura
- Organismos de investigación públicos y privados
- Organismos de divulgación de la agricultura
- Universidades o instituciones de formación en agricultura
- El punto focal nacional o los puntos focales nacionales para asuntos relacionados con la FAO, así como para el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
- Asociaciones de la industria agrobiotecnológica
- Universidades u otros órganos de investigación
- Asociaciones de campesinos o pequeños agricultores
- Asociaciones agroindustriales

- Asociaciones de comunidades indígenas y locales
- Economistas agrícolas
- Administradores de bancos de germoplasma y semillas
- Organizaciones no gubernamentales de especialistas
- Asociaciones de apicultores u otros sectores relacionados con polinizadores
- Órganos de agricultura y cría de ganado
- Punto focal nacional del CDB para APB (acceso a los recursos genéticos y participación equitativa)

Éstos son solo algunos de los interesados “directos” en el ámbito de la agricultura. Sin embargo, dado que en muchos países el sector agrícola cumple un papel importante en la seguridad alimentaria, el comercio exterior y los ingresos por exportaciones, y a menudo está apoyado por políticas de crédito agrícola, reforma agraria, educación y capacitación vocacional, y ciencia y tecnología, en este caso los interesados pertinentes podrían incluir no solo a aquellos directamente involucrados en los temas de diversidad biológica agrícola, sino a toda la gama de organizaciones cuyos mandatos están relacionados con el tema.

Entre ellos se encuentran ministerios y organismos gubernamentales relacionados con salud pública, comercio, planificación y finanzas, educación, ciencia y tecnología y otros. También se incluyen los sectores de la sociedad civil que trabajan sobre esos temas, por ejemplo, las cooperativas de crédito rural, organizaciones dedicadas a temas de salud y nutrición, economistas y analistas con experiencia en la identificación de nuevos mercados para productos tradicionales de la diversidad biológica agrícola y otros.

#### **Recuadro 11 Posibles interesados para las cuestiones relacionadas con la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos**

Se debe identificar y hacer participar en el proceso del desarrollo de este aspecto de la EPANB a aquellos que posean recursos genéticos en el país. Entre estos podrían incluirse:

- Organizaciones representativas de las comunidades indígenas y locales (y grupos de agricultores)
- Organismos gubernamentales pertinentes (por ejemplo, aquellos con responsabilidad en medio ambiente, ciencia y tecnología, comercio, asuntos de propiedad intelectual y desarrollo industrial)
- El sector privado (por ejemplo, los sectores de biotecnología, productos farmacéuticos y cosméticos)
- La comunidad científica, titulares de colecciones *ex situ*
- Académicos, especialistas jurídicos y otros

## **2.2 Comunicación, información y preparación de los participantes**

La comunicación y la gestión de la información son claves en los procesos de múltiples interesados eficaces. Es de esperar que diferentes grupos de interesados tengan diferentes niveles de comprensión acerca de los procesos del CDB, diferentes relaciones con la biodiversidad, diferentes capacidades para participar, diferentes idiomas y diferentes

niveles de acceso a medios de información. Por lo tanto, es importante que se dediquen **reflexión y planificación para personalizar la comunicación (el idioma, el contenido o mensaje y los medios)** para diferentes interesados, a fin de que puedan participar en un pie de igualdad en la mayor medida posible. (En el Módulo 7 se proporcionan más detalles sobre cuestiones y estrategias de comunicación para las EPANB).

Si bien muchos de los participantes estarán ya familiarizados con el CDB y sus procesos, **puede ser necesario informarlos acerca de los acontecimientos y decisiones de la COP recientes y acerca del proceso de las EPANB.** Especialmente, deberá brindar a los nuevos participantes **antecedentes acerca del CDB y sus procesos** a fin de que puedan participar de manera significativa.

Se deberá procurar suministrar toda la información necesaria a los participantes al comienzo del proceso y dar a conocer la información que surja durante este. Aquellas Partes que ya han establecido un mecanismo de facilitación nacional podrán usarlo para este fin. Aquellas que no cuentan con tal mecanismo pueden usar un espacio designado del sitio web del organismo que lidera el proceso de EPANB u otros medios electrónicos. Para algunas Partes, tales como Samoa, ha resultado útil publicar un boletín sobre la EPANB que se distribuye a los interesados periódicamente a fin de actualizar la información y mantener su interés.

La transparencia es fundamental para la confianza en el proceso y la legitimidad de este ante los ojos de los participantes y será esencial para los resultados del proceso. Es importante aclarar cómo se llevará adelante el proceso, **qué se espera de los participantes y qué pueden esperar del proceso** (incluido el nivel de influencia que pueden esperar tener en las decisiones que se adopten). Alguna forma de compromiso del comité directivo de la EPANB o del ministerio responsable del medio ambiente en cuanto a que las recomendaciones que surjan del proceso se incluirán en la EPANB puede ser un elemento positivo para asegurar la participación de determinados grupos. En el manejo de las expectativas se puede incluir, entre otras cosas, la aclaración de que es probable que el proceso de participación conlleve negociar y aceptar compromisos y compensaciones.

### 3. Cómo llevar a cabo un proceso de múltiples interesados

Además de seleccionar o convocar a los interesados y otros grupos para que participen en el proceso de planificación, será necesario decidir **cuándo y cómo (qué formatos, técnicas, metodologías se utilizarán)** se los hará intervenir, coordinar su participación, asegurar que exista una dinámica eficaz entre ellos y mantener su interés y compromiso con la aplicación y las medidas siguientes del proceso de EPANB.

**También en este caso hay muchos mecanismos posibles y no hay respuestas universales.** Si el país ya cuenta con procedimientos de consulta para deliberar acerca de las políticas públicas, o si ya existen foros de discusión amplia acerca de la política sobre medio ambiente o desarrollo, una decisión posible es aprovechar estos procedimientos y mecanismos, usando las mismas estructuras o bien establecer una nueva estructura basada en procedimientos que han dado resultado en el contexto nacional. Sin embargo, si no

hay modelos nacionales anteriores, o si se considera que los modelos existentes son inadecuados o inapropiados, será necesario decidir acerca de nuevos arreglos.

La decisión acerca de qué tipo de mecanismo se establecerá dependerá del tamaño del país, el número de interesados y participantes previstos, la variedad de cuestiones relacionadas con la biodiversidad que se cubrirán y también de los factores sociales, políticos, institucionales y culturales específicos de cada país. **El comité directivo nacional estará a cargo de considerar cuál es el mecanismo más eficaz para hacer participar a los interesados en el desarrollo de una EPANB que represente las realidades y preocupaciones del país y de su pueblo, y de coordinar la aplicación.**

### Metodologías

Además de las decisiones sobre el **formato**, son igualmente importantes las decisiones que se deben adoptar acerca de las **metodologías** de participación que se utilizarán. Es importante que todos los que participan en el proceso de la EPANB sientan confianza en que son socios equitativos en el proceso, que su experiencia y conocimientos son importantes y que sus opiniones se considerarán de manera equitativa. También es importante reconocer probables inequidades entre los participantes y hacer las adaptaciones necesarias a fin de que los grupos más poderosos no dominen o manipulen el proceso.

Infundir este nivel de confianza, que es esencial para generar el resultado general deseado de un sentido de propiedad del proceso compartida por todos los participantes, no es una tarea sencilla. Puede ser necesario romper con la tradición y los hábitos arraigados, pensando por ejemplo acerca de cómo **promover realmente debates de mesa redonda interactivos y no caer en la trampa de organizar una serie de conferencias en la que los “expertos” hablan desde el podio a una sala llena de “oyentes” pasivos**. Se requerirán habilidades tales como facilitación, animación, negociación, gestión de conflictos, comunicación y movilización; los miembros del comité de la EPANB no necesariamente tendrán estas habilidades y no deberían intentar cumplir estas funciones por sí mismos. Como miembros de los grupos de interesados que participan en el proceso, los miembros del comité directivo no son neutrales y pueden perjudicar el proceso si otros interesados consideran que tienen demasiada influencia en la dirección de las discusiones. Del mismo modo, tal como lo demuestra el caso de la India (recuadro 3), la EPANB que surja del proceso de múltiples interesados debe ser aceptada, en primer lugar, por los actores gubernamentales que tienen el mandato de desarrollarla. Por lo tanto, su aceptación como interesados es tan importante como la de otros interesados. Por estos motivos, **es recomendable que el comité directivo contrate los servicios de un facilitador profesional y neutral** que pueda ayudar a planificar y aplicar las diferentes formas de interacción entre los interesados en cuestión.

### Análisis de los interesados

Los procesos de múltiples interesados, por su misma definición, reúnen a actores con diferentes intereses para trabajar juntos en relación con un reto común. Si bien algunos de

estos intereses pueden ser diferentes pero complementarios a la vez, dichos procesos, inevitablemente, pondrán en contacto cada tanto a intereses que están en conflicto entre sí. En muchos casos, esto es precisamente lo que se necesita para desarrollar una EPANB que sea verdaderamente un reflejo de un consenso social; por lo tanto, mucho se perdería si se evitan esas interacciones.

Por el contrario, es importante que se considere **cómo lograr que las interacciones entre los interesados sean respetuosas y productivas**. Una forma de hacerlo es llevar a cabo un **análisis de los interesados** a fin de **comprender, de la mejor manera posible, cada grupo de la sociedad que participa**, qué tienen en juego, sus derechos o intereses en la biodiversidad, sus expectativas respecto del proceso de planificación, su poder relativo y las fuentes de este, sus redes, cuánto espacio hay para maniobras y cambios, las posibles esferas de acuerdo y desacuerdo con otros grupos, etc. Para dicho análisis, pueden utilizarse muchos métodos; si bien se incluyen algunos entre los recursos mencionados al final de este módulo, un facilitador profesional también puede tener otras ideas acerca de cómo conducir un análisis de interesados.

Lo que deben decidir los administradores de la EPAB es si el análisis de interesados se debe llevar a cabo:

- a) Como parte de la preparación para el proceso de múltiples interesados, a fin de que el facilitador y el administrador o los administradores de la EPANB puedan familiarizarse en la mayor medida posible con los interesados para poder anticipar, evitar o gestionar, según corresponda, los conflictos. Esta opción resulta recomendable si se están llevando a la mesa intereses con graves conflictos entre sí; O BIEN
- b) Como parte del proceso de múltiples interesados en sí mismo, con la participación de los interesados. La ventaja de este enfoque sería que el ejercicio en sí mismo se podría utilizar como una herramienta de negociación y gestión de conflictos con la que los participantes adquieren conciencia acerca de los intereses de los demás y se sienten alentados a buscar un terreno común.

El administrador de la EPANB y el comité directivo son quienes deben decidir qué es lo mejor considerando las circunstancias del país.

### **Recuadro 12 Orientación metodológica para el proceso de planificación participativa en la India**

A continuación se presenta un extracto de las “notas metodológicas” que el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques de la India distribuyó a los organismos que llevaron a cabo el proceso de planificación participativa en el país.

“Resulta crítico que, en todas estas actividades, exista la máxima participación de todos los sectores (organismos gubernamentales, comunidades locales, expertos independientes, sector privado, fuerzas armadas, políticos, etc.), especialmente por medio de lo siguiente:

1. Hacer que el proceso de trabajo sea completamente transparente
2. Invitar al público a contribuir en todos los pasos
3. Dar a conocer toda la información pertinente al público
4. Usar los idiomas locales en todos los documentos y actividades clave
5. Respetar los resultados de los planes de acción y la información de nivel “más bajo” (p. ej., subestatales) e integrarlos en los planes de acción de nivel “más alto” (p. ej., estatales y nacionales)
6. Permitir que se reflejen diversas opiniones y enfoques en el proceso y en las EPAB finales”

**Fuente:**

Apte, T. 2006, *A People's plan for biodiversity conservation: creative strategies that work (and some that don't)*. pág. 5 IIED Gatekeeper Series 130.

<http://www.iied.org/pubs/display.php?o=14538iied>

**Talleres**

En los países pequeños, puede resultar sencillo desde el punto de vista logístico y eficiente en función del costo reunir a todos los participantes en **talleres nacionales de planificación de biodiversidad** en la capital del país. Muchos países grandes, especialmente aquellos con estructuras federales y/o autoridades subnacionales sólidas, han optado por organizar y desglosar la **cobertura temática, sectorial** (es decir, ecosistemas, sectores), **geográfica** (es decir, costera, de montaña, forestal, urbana, rural, etc.) **y/o política** (es decir, jurisdicciones subnacionales) **del proceso de la EPANB en partes más pequeñas** y realizar **talleres y/o procesos separados para cada una de ellas**. Esta puede ser una manera eficiente en función del costo para hacer participar a un gran número de participantes y asegurar que la EPANB cuente en la mayor medida posible con la información de las experiencias y demandas de los interesados en todo el territorio nacional. Las experiencias de la India y Francia son especialmente instructivas al respecto (véanse los recuadros 13 y 14). Para algunos países, puede resultar útil combinar estos tres tipos de desglose; sin embargo, dependerá de las circunstancias específicas de cada país, y se deberán hacer esfuerzos para evitar duplicaciones y superposiciones. También puede ser necesario (nuevamente, según el tamaño del país) **delegar la gestión de partes más pequeñas a las entidades subnacionales pertinentes**.

**Desglosar el contenido del proceso de la EPANB** y mantener deliberaciones más pequeñas y enfocadas **presenta claras ventajas**. Una ventaja es que tales procesos a menudo dan origen, como en el caso de la India (véase el recuadro 3 anterior) a **estrategias y planes de acción en materia de biodiversidad subnacionales y/o sectoriales (EPAB)** que son importantes **vehículos de integración vertical y horizontal de la biodiversidad** y **para garantizar la aplicación** (en el Módulo 8 se tratan las EPAB locales con más detalle). Otra ventaja puede ser que se faciliten interacciones de calidad entre los participantes. Si bien una reunión de escala nacional sobre diversos temas puede resultar positiva para que los participantes se mantengan con su propio grupo e interactúen entre sí, una reunión pequeña sobre una preocupación compartida puede dar

lugar a una mayor interacción entre los grupos. Dicha interacción es importante para que surja un consenso social sobre las cuestiones relacionadas con la biodiversidad.

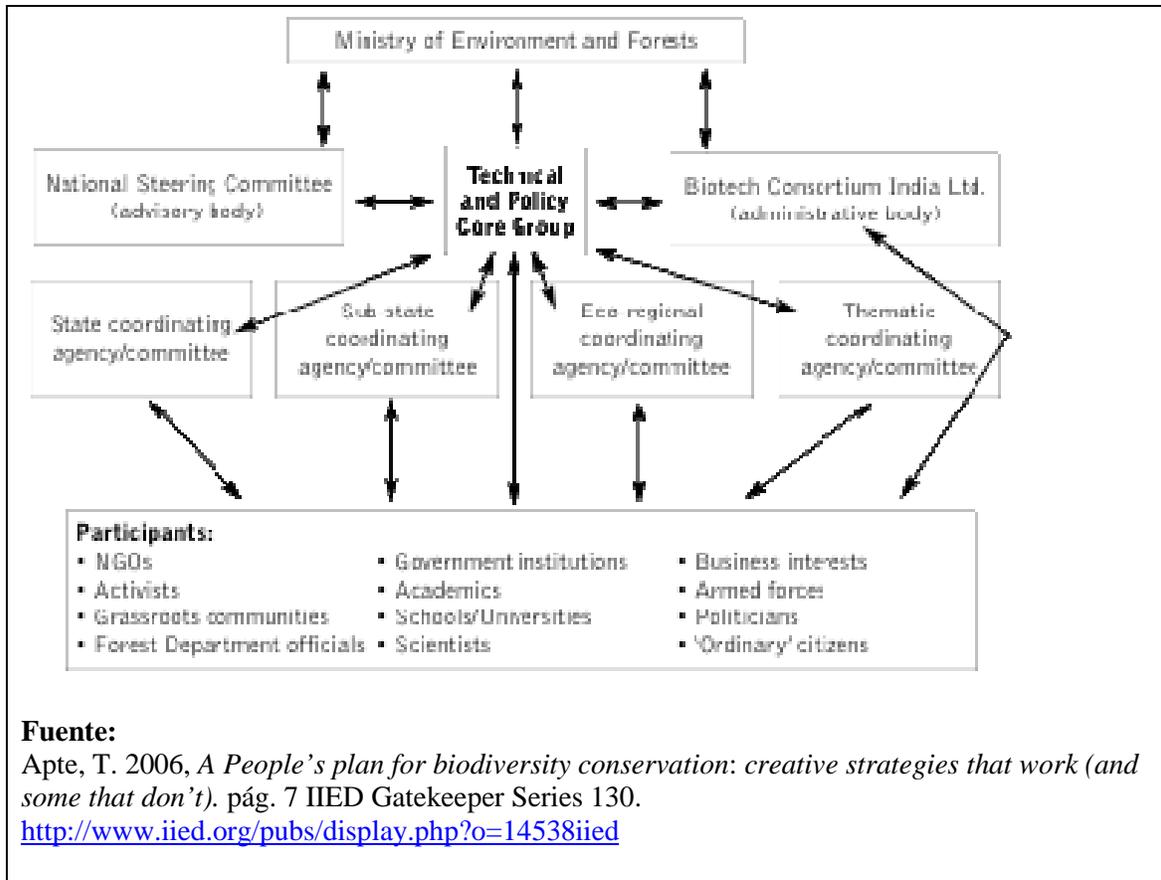
Si el contenido del proceso de la EPANB se divide en partes más pequeñas, será necesario determinar **cómo se reunirán nuevamente las partes para formar una estrategia y plan de acción nacional en materia de biodiversidad**. Algunos países han comenzado sus procesos realizando un taller nacional seguido de talleres subnacionales, temáticos y/o sectoriales (y otras actividades), seguidos a su vez por un taller nacional final para sintetizar y dar estructura a las experiencias y recomendaciones subnacionales, sectoriales y/o temáticas en un marco normativo nacional.

**Recuadro 13      Coordinación del proceso de EPANB de la India con 25.000 participantes**

A fin de coordinar la participación pública en el proceso de la EPANB de la India, Kalpavriksh (la ONG a la que se encomendó esta tarea) creó un Grupo Central Técnico y de Políticas integrado por 15 miembros, representantes de ONG, activistas y científicos. Este designó un organismo de coordinación para cada uno de los cuatro grupos en los que se dividía el país, y el proceso de la EPANB, desde el punto de vista geográfico y temático:

1. Estatal (en 33 estados y territorios de la unión)
2. Subestatal (en 18 sitios seleccionados para crear planes de nivel local más detallados)
3. Ecorregiones interestatales (en 10 ecorregiones que atravesaban los límites de los estados)
4. Temático (13 temas relacionados con la biodiversidad, tales como “Economía y valoración de la biodiversidad”)

Estos organismos de coordinación eran ONG, departamentos gubernamentales o instituciones académicas. Cada uno de ellos sería responsable de desarrollar un plan de biodiversidad para el grupo que coordinaba, basándose en la participación pública amplia y multisectorial y utilizando diversas herramientas de participación. Se asignó a cada organismo de coordinación un comité de personas y organizaciones pertinentes que proporcionarían apoyo. En todo el proceso, la información y la comunicación fluyeron entre el público y los cuatro grupos y desde y hacia el Grupo Central Técnico y de Políticas, el Comité Directivo nacional y el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques. Se utilizaron boletines de la EPANB, talleres nacionales y regionales y un compendio de directrices y documentos sobre conceptos para facilitar las comunicaciones.



#### Recuadro 14 Mesa redonda de Francia sobre el medio ambiente: Grenelle Environnement

En 2007, el Presidente de Francia dio inicio a la Grenelle de l'Environnement, una mesa redonda en la que se reunieron, por primera vez, el Gobierno de Francia y la sociedad civil para trazar una hoja de ruta para el desarrollo sostenible.

El primer paso de este nuevo proceso de múltiples interesados fue la creación de seis grupos de trabajo temáticos integrados por representantes de cinco grupos principales de interesados: los gobiernos estatales y subnacionales, organizaciones no gubernamentales, empleados y sindicatos.

Los seis grupos de trabajo tenían los siguientes temas:

- Combatir el cambio climático y controlar la demanda de energía
- Preservar la biodiversidad y los recursos naturales
- Crear un ambiente positivo para la salud
- Adoptar modos de producción y consumo sostenibles
- Construir una democracia ecológica
- Promover el desarrollo ecológico para favorecer el empleo y la competitividad

Cada grupo de trabajo se reunió durante tres meses a fin de proponer medidas concretas que se aplicarían en los niveles nacional, europeo e internacional. Estas propuestas luego se abrieron a consultas públicas por Internet y por medio de 19 reuniones regionales que atrajeron miles de respuestas. Luego se realizó una serie de mesas redondas que dieron lugar a una serie de 268 compromisos ambientales.

El Ministerio de Estado luego estableció 34 comités operativos, cada uno de ellos dirigido por un parlamentario o una figura pública, con la finalidad de definir directrices y objetivos para programas relacionados con los compromisos ambientales. En 2008, el Parlamento francés aprobó los compromisos ambientales con carácter de ley.

La Grenelle de l'Environnement jugó un papel clave en el desarrollo de la EPANB 2009-2010 de Francia, que constaba de 10 planes de acción de biodiversidad sectoriales (véase el recuadro 3, "Estrategias sectoriales de diversidad biológica componen la EPANB de Francia", en el Módulo 3).

Desde su creación, la Grenelle de l'Environnement ha tenido un comité de supervisión compuesto por representantes de los cinco grupos principales de interesados. El comité se reúne cada dos meses y ha desempeñado un papel clave para mantener a los interesados informados y comprometidos con el cumplimiento de los compromisos ambientales. Este comité fue formalizado en 2010 como el Comité Nacional de Desarrollo Sostenible y Grenelle Environnement, y se ha ampliado para incluir a representantes de organizaciones que trabajan en esferas tales como jóvenes, familia, defensa de consumidores, solidaridad y reinserción social.

**Fuente:**

Página web de la Grenelle Environnement <http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?rubrique1>

## Conferencias electrónicas

Otra forma posible de participación es organizar iteraciones basadas en Internet o correo electrónico. Sin embargo, estas deben organizarse si puede participar una proporción importante y representativa de interesados y otros grupos. Si, por ejemplo, solamente los grupos urbanos tienen acceso al correo electrónico, o si las comunidades indígenas y locales no están familiarizadas con la tecnología necesaria o no cuentan con acceso a esta, la opción debe utilizarse con cautela, dado que puede dar lugar a una participación inequitativa de estos grupos. Cuando se usan conferencias electrónicas y otras opciones electrónicas, **estas se deben considerar un complemento, y no un sustituto, de los talleres y otras interacciones directas y en persona. Esto no impide el uso de medios electrónicos, tales como el Mecanismo de facilitación, para recopilar información y darla a conocer a los interesados.**

## Tipos de participación

Cuando se consideran las metodologías, es importante que aquellos que coordinan el proceso de múltiples interesados contemplen el grado y la intensidad de participación que esperan, y cuál es el más adecuado para su contexto. Los procesos participativos pueden variar desde una participación relativamente superficial, en la que simplemente se consulta al público, hasta la participación plena, cuando los participantes no solo hacen aportaciones sino que también intervienen en el diseño del proceso y la adopción de decisiones. Hay numerosas tipologías de participación que reflejan el hecho de que **no todas las participaciones son iguales**. De hecho, muchos procesos descritos como “participativos” solamente tocan la superficie de la participación de los interesados y, por lo tanto, no obtienen los resultados y beneficios que se esperan de tales procesos. En el recuadro 15 se presentan dos de muchas posibles descripciones de los diferentes grados del espectro de la participación pública. Lo que es importante recordar es que cada punto representa una **compensación entre el tiempo y el esfuerzo dedicados a la participación y el compromiso y la aceptación de los participantes en la EPANB**. En términos generales, cuanto más tiempo y esfuerzos se inviertan, tanta más participación y aceptación se lograrán.

### Recuadro 15 El espectro de la participación pública

Puede haber diferentes grados de participación de los interesados en la formulación de las políticas públicas. La Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP) describe los cinco siguientes:

**Informar** – Dar al público información equilibrada y objetiva para ayudarlo a comprender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones

**Consultar** – Obtener la opinión del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones

**Involucrar** – Trabajar directamente con el público durante todo el proceso, con el fin de garantizar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tenidas en cuenta de manera coherente

**Colaborar** – Establecer relaciones con el público en cada aspecto de la decisión, incluido el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida

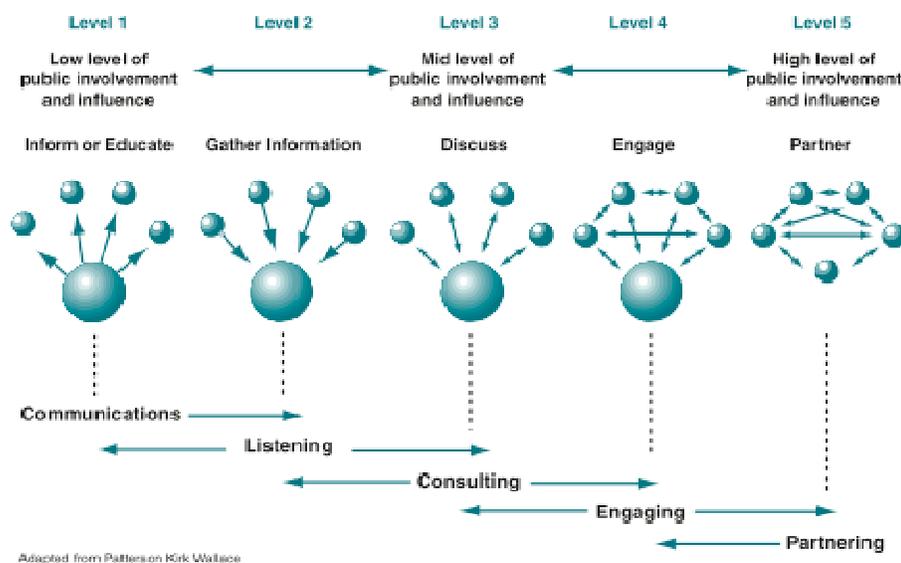
**Dar poder de decisión** – Dejar en manos del público la autoridad para adoptar la decisión final

El consenso general entre los expertos en participación es que los primeros dos puntos (informar y consultar) son en gran medida insuficientes para ser considerados participación y para cosechar los beneficios de que esta ofrece. Los dos grados siguientes (involucrar y colaborar) comienzan a involucrar a los interesados de una manera significativa y motivadora. La colaboración y el poder de decisión permiten a los interesados deliberar entre sí de manera que puedan informarse acerca de los puntos de vista de los demás y puedan eventualmente llegar a un consenso social.

Los procesos más eficaces comienzan desde las primeras etapas de la planificación, e involucran a los interesados en la identificación de los problemas, la definición de una visión y el establecimiento de objetivos. Cuando se hace intervenir a los interesados después de que se han

tomado estas medidas sin su contribución, resulta difícil conseguir o mantener su participación, dado que los objetivos del proceso pueden ser de poco interés, o incluso perjudiciales, para ellos.

### Plan de participación pública continua de Health Canada



#### Fuentes:

*Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*. 2006, Lukensmeyer, Carolyn J. y Lars Hasselblad Torres, *AmericaSpeaks* IBM Centre for The Business of Government <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/LukensmeyerReport.pdf>

*Guidelines for Participatory Planning: A Manual for Caribbean Natural Resource Managers and Planners*. 2004 Tighe Geoghegan, Yves Renard y Nicole A. Brown. Instituto Caribeño de Recursos Naturales, PNUMA, DFID

<http://www.canari.org/documents/Guidelines4-Guidelinesforparticipatoryplanning.pdf>

Health Canada (2000). *Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making*.

[http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt\\_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-eng.pdf](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-eng.pdf)

## 4. Mantener el interés después de la fase de planificación

Crear y mantener una estructura de coordinación nacional de múltiples interesados funcional en la implementación de la EPANB ha sido un reto para muchas Partes que han desarrollado sus EPANB por medio de procesos participativos. En muchos de estos casos, el impulso logrado durante la fase de planificación fue decayendo considerablemente en la fase de aplicación, y este ha sido el motivo indicado para la débil aplicación de algunas EPANB. Incluso aquellas Partes que crearon estructuras nacionales de coordinación han visto que estas no resultaron tan eficaces como esperaban; en parte, porque los interesados y otros grupos no sostuvieron su participación. Algunas EPANB de segunda generación han establecido estructuras de coordinación más complejas y más

amplias que aquellas de la primera generación; no obstante, no se ha determinado aún su eficacia.

A pesar de que no hay soluciones sencillas y universales para este reto, es importante que el comité directivo de la EPANB procure transmitir a los participantes la idea de que **la planificación de la biodiversidad es un proceso adaptable y continuo que no finaliza con el desarrollo de la EPANB**. Una forma de mantener el compromiso de las personas es desarrollar un sistema de supervisión participativo para la EPANB. También se deberían analizar las posibles estructuras institucionales para sostener la comunicación entre los interesados como parte del proceso de múltiples interesados.

## Conclusiones

En este módulo, se ha explicado la importancia de la participación pública en la preparación y actualización de las EPANB. **Permitir que exista una participación eficaz en los procesos de planificación de la biodiversidad ofrece muchos beneficios y ventajas importantes, y no hay manera de sustituir ese proceso. Por este motivo, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para que se incluya a una variedad adecuada de grupos de la sociedad y para que se aliente su participación de una manera genuina y transparente.** Esto no puede darse como una idea que surge posteriormente o solamente al finalizar el proceso de elaboración y actualización de la EPANB; se debe planificar y se le deben asignar tiempo y recursos suficientes a fin de que ofrezca los beneficios que promete.

Para concluir, es importante destacar que la planificación de la biodiversidad conlleva inevitablemente compensaciones en las que casi siempre habrá ganadores y perdedores. **El principal objetivo de hacer intervenir al público en el proceso de la EPANB es lograr alguna forma de consenso social** acerca de las estrategias y medidas para conservar la biodiversidad, para utilizarla de manera sostenible y para compartir de manera equitativa los beneficios de su utilización. Si bien es cierto que la participación por sí sola no garantiza una implementación eficaz, el aval para este consenso social se debe buscar en la forma de apoyo político y financiero del gobierno y los donantes a fin de que el plan de acción realmente se lleve a la práctica.

## Recursos

***Guidelines for Participatory Planning: A Manual for Caribbean Natural Resource Managers and Planners.* Instituto Caribeño de Recursos Naturales, PNUMA, DFID**

Este documento presenta una introducción al tema de la planificación participativa y comparte algunos de los métodos que se han aplicado eficazmente en el Caribe. También proporciona asesoramiento y consejos basados en la propia experiencia del CANARI con la planificación participativa en muchos países de la región. 2004.

<http://www.canari.org/documents/Guidelines4Guidelinesforparticipatoryplanning.pdf>

***Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement. America Speaks for* IMB Centre for the Business of Government.** Este informe documenta una gama

completa de herramientas y técnicas desarrolladas principalmente en el mundo de las organizaciones sin fines de lucro en forma reciente para aumentar la participación de los ciudadanos en sus comunidades y gobiernos. También destaca las formas en que los administradores públicos pueden elaborar un enfoque activo para aumentar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de gobierno. 2006.

[http://www.ostp.gov/galleries/opengov\\_inbox/ibmpubdelib.pdf](http://www.ostp.gov/galleries/opengov_inbox/ibmpubdelib.pdf)

*Stakeholder Analysis and Natural Resource Management. A review of several approaches to Stakeholder Analysis* Chevalier, J. 2001. Carleton University, Ottawa.

<http://http-server.carleton.ca/~jchevali/STAKEH2.html>

**Health Canada (2000). Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making.**

[http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt\\_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-eng.pdf](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/pacrb-dgapcr/pdf/public-consult/2000decision-eng.pdf)

**Participation in strategies for sustainable development. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.** Environment Planning Issues No. 7. 118 págs. Bass, S., B. Dalal-Clayton y J. Pretty. 1995.

<http://pubs.iied.org/pdfs/7754IIED.pdf?>

**Participación en áreas protegidas.** Programa de trabajo del CDB sobre áreas protegidas – Módulo 7 de aprendizaje electrónico <http://www.cbd.int/protected/e-learning/>

**Guía para la transversalización de género en las estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción.** Cuaderno Técnico del CDB Núm. 49 -

<http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-49-es.pdf>

**Comunicación, educación y conciencia pública (CEPA): Una caja de herramientas para puntos focales nacionales y coordinadores de EPANDB**

<http://www.cbd.int/cepa-toolkit/cepa-toolkit-sp.pdf>

-----



**Decenio de las Naciones Unidas  
sobre La Biodiversidad**