

DECIDIR JUNTOS PARA GESTIONAR MEJOR

Manual de planificación participativa en áreas protegidas



DECIDIR JUNTOS PARA GESTIONAR MEJOR

Manual de planificación participativa en áreas protegidas



Santiago García Fernández-Velilla

Alberto Jiménez Luquin

Cristina Alfonso Seminario

EUSKO JAURLARITZA

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA



GOBIERNO VASCO

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

La esencia de la conservación no
reside en los planes físicos de los
gobiernos sino en los procesos
mentales de sus ciudadanos

Aldo Leopold

Título: Decidir juntos para gestionar mejor
Manual de planificación participativa en áreas protegidas

Autores: Santiago García Fernández-Velilla
Alberto Jiménez Luquin
Cristina Alfonso Seminario

Maquetación: Javier Arbilla

Ilustraciones: Birilo

Redacción finalizada en diciembre de 2011

Notas:

En la redacción de esta guía se ha decidido la utilización del masculino genérico en beneficio de la fluidez de lectura.



Los contenidos de este libro, en la presente edición, se publican bajo la licencia: Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 3.0 Unported de Creative Commons (más información http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es_ES).



En la actualidad, todas las instancias relacionadas con las cuestiones medioambientales somos muy conscientes de la importancia de la participación e implicación de la sociedad en este ámbito en general, y en la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, en particular. Desde el Convenio de Aarhus aprobado en 1998 e incorporado en la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, desde el Departamento que presido, apostamos firmemente por conservar el medio ambiente y la biodiversidad, contando con la ciudadanía.

En estos últimos años, particularmente los procesos de implantación y desarrollo de la Red Natura 2000 o la revisión del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de Biosfera de Urdaibai, entre otros, nos han proporcionado muy buenas experiencias sobre variados procesos de participación social. Estos procesos nos han permitido acercarnos mejor a la ciudadanía, transmitir a las personas participantes en los procesos nuestro quehacer y obligaciones, pero también tener una mayor y mejor consciencia de sus preocupaciones e intereses, aprender de nuestros errores y tratar de seguir mejorando.

Estos procesos de participación social nunca son sencillos y los ciudadanos y ciudadanas, tanto desde la administración, como desde las organizaciones sociales tenemos aún mucho que aprender, para que esos procesos de participación social ofrezcan todo el potencial que tienen. En definitiva, hablamos de una participación que sirva para tomar mejores decisiones, más efectivas y con mayor respaldo social, para cambiar y transformar la realidad en una dirección consensuada.

El manual que ahora tienes entre manos recoge buena parte de la experiencia acumulada en circunstancias muy diferentes y con colectivos muy heterogéneos, específicamente dirigido a ayudar a quienes se propongan decidir en comunidad para mejorar la gestión concertada de las áreas protegidas en particular y de la planificación ambiental en general.

La publicación forma parte de las acciones que desde el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial Agricultura y Pesca venimos realizando desde 2011 en el marco de las acciones del proyecto INTERREG IVC REVERSE sobre intercambio de buenas prácticas para conservar y valorizar la biodiversidad en Europa, en el que el Gobierno Vasco participamos como socios, junto con otras 13 regiones y entidades de diversos países europeos.

Espero que esta guía te sea de utilidad en tus tareas y te ayude a lograr los objetivos de tu trabajo de una manera más completa.

ÍNDICE

1.- “POR QUÉ” Y “PARA QUIÉN” DE ESTA GUÍA	8
Nos presentamos	8
¿Qué pretendemos con esta guía?	9
A quién nos dirigimos	10
2.- ¿DE QUÉ PARTICIPACIÓN HABLAMOS?	11
Un vistazo a lo que dice la ley	11
A qué nos referimos cuando hablamos de participación	13
Diferentes formas de participación ciudadana	15
Nuestro enfoque metodológico: planificar participando	17
Quién es quién en un proceso de planificación participativa	19
3.- ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS	26
Problemas que nos podemos encontrar	26
Las reglas del juego	32
La comunicación con las partes interesadas	33
Herramientas para la participación: o cómo hacer que la gente se informe, hable, escuche y decida	36
Cómo evaluar si las cosas han salido bien	42
4.- DESARROLLO DE UN PROCESO	44
Los planes de gestión para Natura 2000	44
Fases de un proceso de participación (o cómo y cuando sentarse a discutir)	47
Secuencia de un proceso de planificación participativa	74
¿Y después qué?	76
5.- RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN	78
Listado de materiales y recursos necesarios para las sesiones de participación	78
Ejemplo de cronograma de tareas aplicado a un proceso participativo	79
Criterios para la evaluación de un proceso de participación ciudadana en áreas protegidas	82
Bibliografía comentada	84
Enlaces en Internet	86

“POR QUÉ” Y “PARA QUIÉN” DE ESTA GUÍA

Nos presentamos

Somos Cristina Alfonso, Santiago García y Alberto Jiménez y llevamos ya unos cuantos años en esto de la participación ciudadana. ¡Eso sí! siempre en temas relacionados con la conservación de la biodiversidad, en general, y con el desarrollo de la Red Natura 2000 en particular. En todos estos años, nos ha tocado programar, coordinar y dinamizar procesos de participación variados: dirigidos tanto a la planificación estratégica de las políticas de conservación de la biodiversidad, como a la planificación asociada a la Directiva Marco del Agua, pasando por la redacción de planes o instrumentos de gestión de áreas protegidas, particularmente espacios de la Red Natura 2000.

Durante este tiempo, en varias ocasiones nos hemos detenido para reflexionar sobre nuestro trabajo. Unas veces para decir: “ya vale, hasta aquí hemos llegado” en momentos de desánimo, y otras para decir: “venga, ánimo, en el siguiente las cosas saldrán mejor”.

Ahora, a finales de 2011, con unos cuantos procesos de participación a nuestras espaldas, nos encontramos en uno de esos momentos de reflexión interna, y nos hemos propuesto aprovechar la oportunidad que nos brinda el Gobierno Vasco para compartir la experiencia acumulada. Lo bueno y lo malo. Esperando que tanto lo uno como lo otro pueda servir para afianzar y mejorar la participación ciudadana dentro de los procesos de planificación ambiental.

Pero antes de entrar en materia, permitidnos también desde estas líneas un recuerdo agradecido a Manuel S. Martínez, Concha Fernández de Pinedo y a todas aquellas personas con las que hemos recorrido y compartido gran parte de este aprendizaje. Deseamos igualmente reconocer el compromiso de la Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental del Gobierno Vasco por tratar de elaborar los documentos de gestión de la Red Natura 2000 mediante procesos de participación ciudadana, así como la oportunidad que nos brinda para exponer con absoluta libertad de criterio nuestra experiencia y opiniones.



¿Qué pretendemos con esta guía?

Las decisiones que afectan a la sociedad no pueden tomarse al margen de la misma.

La ciudadanía quiere saber cómo se adoptan esas decisiones y participar en ellas. Pero, paradójicamente, cada vez participa menos en los actuales procesos formales y representativos. Algo está fallando. Quizás es momento ya de buscar nuevos procedimientos que acerquen a la ciudadanía a la toma de decisiones y, a su vez, saquen a los gestores públicos de sus despachos para que sientan de forma directa el pulso de la calle.

Las personas expertas en áreas protegidas saben que la gestión eficaz solo es posible si se implican en ella los propietarios, las comunidades locales y los usuarios múltiples de dichas áreas. Pero las experiencias participativas, en demasiadas ocasiones y por motivos de lo más variados, no son todo lo satisfactorias que desearíamos. Los procesos de participación son con frecuencia procesos excesivamente formales, ineficaces e ineficientes, donde muchas de las personas que asisten, a falta de otras vías para ello, acuden para manifestar su descontento y desconfianza en los gestores públicos, o para defender sus propios intereses desde posiciones numantinas sin escuchar posiciones ajenas. Y para muchos gestores públicos, la participación ciudadana solo es un nuevo trámite engorroso al que la ley obliga y que hay que pasar cuanto antes y de la manera menos costosa posible, asumiendo su inoperancia desde antes de que empiece.



Sin embargo no todo es frustración. Cada vez son más las personas que creen que no hay otra forma mejor para adoptar decisiones compartidas y avanzar hacia metas comunes. Que creen que la participación ciudadana mejora la calidad de las decisiones y la aceptación de las políticas públicas de conservación de la biodiversidad. Que creen que se favorece así el equilibrio entre la necesaria salvaguarda del patrimonio natural y el desarrollo económico de las comunidades locales.

Nosotros también lo creemos. Pero la experiencia nos ha demostrado que no es nada fácil llevarla a cabo. Fruto de esta experiencia en circunstancias muy diferentes y con colectivos muy heterogéneos, nace este manual práctico de participación ciudadana específicamente dirigido a ayudar a quienes se propongan decidir en comunidad para mejorar la gestión concertada de las áreas protegidas.

Lo que aquí contamos es un modelo de planificación social y comunitaria que puede ser de utilidad para cualquier proceso de elaboración de políticas públicas, y por supuesto para cualquier proceso de planificación ambiental. Es aplicable en planes estratégicos de ámbito autonómico, o en la planificación hidráulica, forestal agraria, urbanística, etc. Pero en esta guía tomamos como ejemplo e hilo conductor los pasos que podemos seguir en un proceso de participación dirigido a elaborar un plan de gestión para un espacio de la Red Natura 2000. Estos son el nivel más concreto de planificación dentro de un sistema completo de planificación de áreas protegidas. Nos centraremos por tanto en los niveles de decisión local; analizando los problemas que pueden surgir en las distintas fases del proceso, aportando sugerencias que nos han dado buenos resultados y recomendando documentos y herramientas en las que encontraréis respuestas a las dudas que puedan surgir.

A quién nos dirigimos



Sin duda, esta publicación nos resultaría más sencilla si estuviera destinada a personas con un perfil homogéneo. Sin embargo, la participación ambiental es cosa de todo el mundo y eso incluye perfiles heterogéneos, con muy distintos intereses, sensibilidades, conocimientos y expectativas.



Los problemas que afectan a la conservación de la biodiversidad obedecen a múltiples causas. La mayoría de estas causas tienen un origen social y en ellos intervienen, directa o indirectamente, una amplia variedad de actores.



Por ello intentamos dirigirnos a todas las personas que intervienen en un proceso participativo. Nos dirigimos a ti...



... **que formas parte de la ciudadanía** y te preocupa la conservación de nuestro patrimonio natural, que quieres conocer qué propone la administración y aportar ideas para mejorar la situación ambiental de un espacio concreto.



... **que eres responsable de las políticas de conservación de la biodiversidad** y que para desarrollar tu tarea, deseas conocer mejor las opiniones, necesidades y expectativas de la comunidad a la que sirves y representas, sin olvidar que te han encomendado salvaguardar la biodiversidad y el conjunto de bienes públicos y servicios ambientales que proveen las áreas protegidas.



... **que posees terrenos** o que realizas una actividad económica en un área protegida, que deseas estar informado sobre las decisiones que te puedan afectar y tomar parte en las mismas, para que tu actividad tenga un mayor reconocimiento social como contribución a la conservación y para que tu actividad te proporcione una renta que contribuya a mejorar tu calidad de vida y la de tu familia.



... **que eres una persona que usa habitualmente** las áreas protegidas, que disfrutas habitualmente de su paisaje o de alguno de los múltiples recursos que nos proporcionan.



... **que eres técnico gestor** de un área protegida, que necesitas satisfacer las demandas políticas y ciudadanas, y encontrar las mejores soluciones posibles para los problemas de conservación, sabiendo que serán más fácilmente aceptadas si han sido previamente comprendidas, discutidas y consensuadas.



... **que eres técnico que trabajas en la planificación de espacios naturales**, y debes conocer la realidad, opinión y motivación de quienes intervienen en el territorio para que los instrumentos de gestión sean realistas y adecuados a los objetivos que persiguen.



... **que formas parte de un equipo de mediación ambiental** y tienes que organizar procesos de participación ciudadana y dinamizar las sesiones de trabajo, de manera que se alcance el consenso sobre las mejores soluciones para gestionar de manera concertada las áreas protegidas.

¿DE QUÉ PARTICIPACIÓN HABLAMOS?

Un vistazo a lo que dice la ley

Para desarrollar con éxito la Red Natura 2000 es necesario elaborar los planes e instrumentos que van a regular la gestión de los espacios incluidos en dicha Red contando con la participación ciudadana. Pero uno de los obstáculos en ese desarrollo es la dificultad para hacer efectiva esa participación desde las fases iniciales de la planificación.

La Directiva Hábitats no dice nada al respecto de cómo afrontar esta tarea. La ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad tampoco nos ayuda. No indica que los planes o instrumentos de gestión de las Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 deban elaborarse con participación ciudadana, aunque sí lo especifica para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales Protegidos, que *“incluirán necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley”*. Así que los redactores de esta ley no estuvieron muy finos en materia de participación ciudadana.

Pero eso no quiere decir que en la planificación de áreas protegidas no debamos hacer participación, sino que para saber a qué atenernos debemos recurrir a lo que indica la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta ley tiene en cuenta la Directiva 2003/4/CE, sobre difusión y acceso a la información ambiental, y también la Directiva 2003/35/CE, sobre participación pública en las decisiones ambientales. Estas directivas fueron las que incorporaron a la legislación de la Unión Europea los compromisos internacionales que los Estados miembros asumieron al suscribir el Convenio de Río de Janeiro y el Convenio de Aarhus. Dicha ley establece que la participación del público en el proceso de toma de decisiones *“se tiene que extender entre otras materias a la aprobación de planes y a la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario”*. O lo que es lo mismo: ¡es obligada a la hora de elaborar y aprobar los planes o instrumentos de gestión de la Red Natura 2000!

Contamos ya con un buen terreno donde empezar a jugar, pues según esa norma, para promover una participación real y efectiva del público, las administraciones públicas deben garantizar el derecho de la ciudadanía a conocer, intervenir y ser tenida en cuenta. Y eso significa, nada más y nada menos:

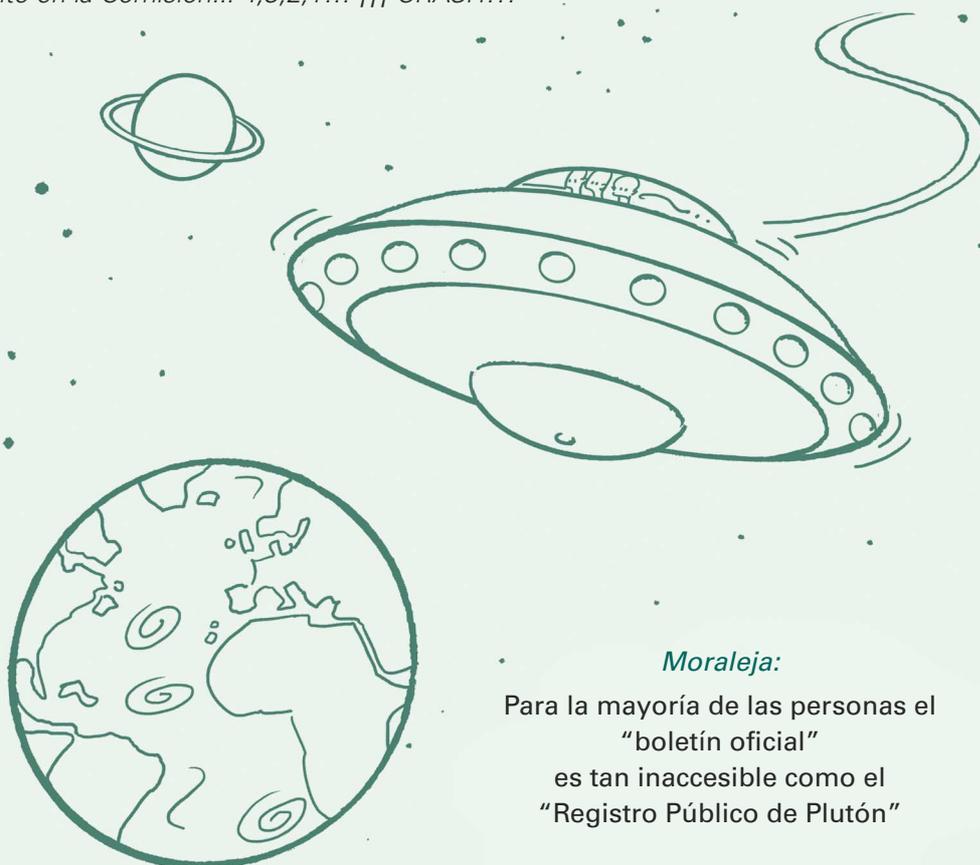
- Tener acceso con antelación suficiente a la información relevante y conocer, si fuera el caso, los motivos por los cuales no se les facilita, total o parcialmente, la información en la forma o formato solicitados.
- Poder expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las opciones y antes de que se adopten decisiones sobre el plan o instrumento de gestión.
- Ser debidamente tenidos en cuenta al adoptar esas decisiones, examinando para ello las observaciones y opiniones expresadas por el público e incorporándolas a los resultados de la participación pública.
- Ser informados de los motivos por los que sus aportaciones han sido desestimadas total o parcialmente cuando sea el caso.

En la actualidad, la participación pública se suele solventar con procedimientos de exposición pública. Estos procedimientos, formales, obligados y pautados por ley, resultan ser procesos

de información y consulta que profundizan poco en la participación activa. Hay quienes piensan que con ellos ya se cumple la normativa. Nosotros, sin embargo, creemos que eso es una interpretación cicatera de la misma y que resulta insuficiente para garantizar los derechos a la participación efectiva y dar cumplimiento a las obligaciones que la ley establece.

Una vez alguien nos contó un cuento...

“Discurre el año 2214. Al planeta Tierra llega un mensaje desconcertante e inquietante desde la nave nodriza-barrendera 3K-228. Se informa de que, siguiendo la resolución 4.359/2214 de la Organización Interplanetaria, el planeta debe ser urgentemente desalojado para proceder a su inmediata destrucción y poder acometer el proyecto de “carretera interestelar de máxima capacidad A- 6.3C”. Los representantes del gobierno terrícola informan a la nave de que es la primera noticia que tienen, y la nave nodriza contesta que la resolución lleva 3 meses expuesta en el Registro Público de Plutón y que ha concluido el periodo de alegaciones. Los representantes de la Tierra intentan contactar con la Comisión Máxima de Organización Interplanetaria pero sus miembros se encuentran en un Seminario Intergaláctico sobre Gobernanza Global y Participación Ciudadana. La nave nodriza tiene que cumplir los plazos establecidos, pues el proyecto ha sido declarado de interés Supra-mega-público... 10, 9, 8,... Los habitantes de la Tierra intentan contactar con su representante en la Comisión... 4,3,2,1... ¡¡¡ CRASH!!! ”



Moraleja:

Para la mayoría de las personas el
“boletín oficial”
es tan inaccesible como el
“Registro Público de Plutón”

Los contenidos de esta guía van más allá de la tradición formal. Se dirigen hacia una participación que intenta ser más real y efectiva, y que puede preceder y complementar a los trámites formales de información y consulta habituales.

A qué nos referimos cuando hablamos de participación

Al hablar de participación, hablamos de:

■ Comunicación

Que supone diálogo entre personas y consideración de perspectivas y realidades ajenas. Un diálogo que tiene como base el intercambio, en múltiples direcciones, de información.

■ Aprendizaje social y personal

Que sobre la base del respeto hacia todas las personas y opiniones favorezca el compromiso con las decisiones adoptadas, es decir, una participación responsable.

■ Acercamiento al conocimiento

Que nos faculte para valorar, comprender e intervenir en la solución de los problemas ambientales.

■ Influencia en las decisiones públicas

Que nos posibilite cambiar, transformar y mejorar determinados aspectos de la realidad.

■ Construcción de proyectos comunes

Que, lejos de la defensa a ultranza de los intereses particulares, permita alcanzar acuerdos y compartir decisiones, considerando las discrepancias como base para resolver los conflictos.

En definitiva, hablamos de una participación que sirva para tomar mejores decisiones, más efectivas y con mayor respaldo social, para cambiar y transformar la realidad en una dirección consensuada.

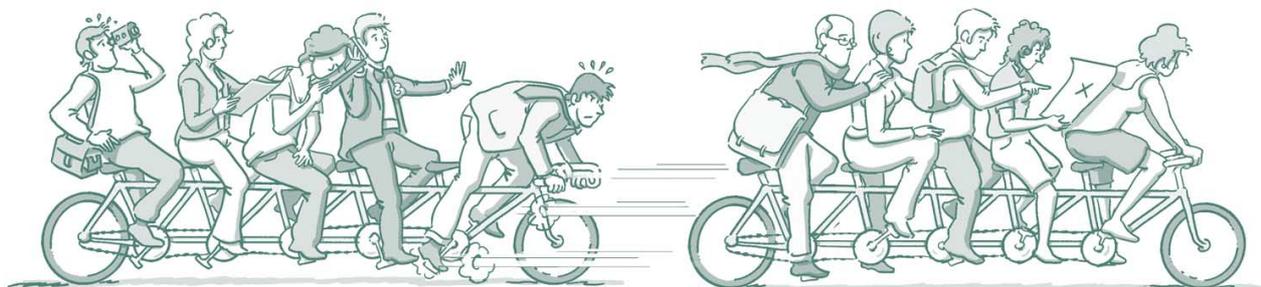
Así que, si tu objetivo como gestor público es simplemente que se apruebe un plan, no te compliques la vida: la legislación sobre participación aún es poco concreta y podrá solventar el trámite con una rápida exposición pública de la que, con un poco de suerte, no se enterarán la mayor parte de los afectados.

Pero si tu objetivo es que el plan se ponga en práctica, no tienes forma de librarte: la participación ciudadana es la única manera de que las políticas de conservación de la naturaleza salten del discurso político y del Boletín Oficial hasta el territorio y se hagan un hueco entre las inquietudes y la vida de la gente. Porque solo cuando gente con diferente cultura, formación, sensibilidad e intereses se alía para buscar una solución a un problema, esta solución es factible y duradera.

Por consiguiente, poner en marcha un proceso de participación ciudadana requiere del convencimiento por parte de todos y todas sobre los múltiples beneficios que puede reportar, tanto a quienes en él participen como a la propia conservación de los valores ecológicos del área protegida. La literatura existente sobre participación es rica y abundante a la hora de enumerar estos beneficios. De entre todos ellos, nos gustaría resaltar los siguientes:

- Facilita la identificación de agentes sociales potencialmente relevantes para el éxito del plan, el análisis de los diversos intereses existentes en el área protegida y la disponibilidad para asumir compromisos concretos y aceptar las medidas propuestas.

- Contribuye a una resolución más eficaz de los problemas ya que mejora el diagnóstico de la situación ambiental, proporciona más y mejor información a los gestores y favorece la aparición de soluciones alternativas que tengan en cuenta los conocimientos tradicionales, las condiciones locales y las motivaciones, comportamientos y expectativas de las comunidades locales.
- Incentiva que la biodiversidad local sea objeto de reflexión y debate, dando ocasión a conocer y comprender mejor las repercusiones del comportamiento propio y ajeno sobre el medio natural.
- Fomenta la integración social y refuerza la estructura social de las comunidades locales en áreas frecuentemente desfavorecidas.
- Desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con las áreas protegidas.
- Proporciona oportunidades para el aprendizaje ciudadano y para el ejercicio responsable del derecho a decidir en materia ambiental.
- Aumenta la transparencia en decisiones que afectan directamente a la ciudadanía y al patrimonio natural.
- Favorece la resolución de conflictos al proporcionar la oportunidad de expresar opiniones, recelos y miedos; de conocer y comprender intereses ajenos; de discutir sobre los mismos intercambiando información contrastada y de encontrar soluciones compartidas.
- Permite comprender mejor las decisiones adoptadas y la gestión pública que se hace de los bienes públicos ambientales.
- Proporciona mayor legitimidad social a las decisiones adoptadas; incrementa el apoyo a la conservación y reduce la desafección hacia las áreas protegidas.
- Mejora la implicación social en las decisiones, favoreciendo su aplicación continuada en el tiempo.
- Contribuye a mejorar la imagen de las administraciones ante la ciudadanía.
- Mejora la coordinación entre gestores públicos, titulares de terrenos y usuarios del área protegida y por tanto facilita la solución de cuestiones complejas. Además, el establecimiento de relaciones personales favorece futuros contactos y alianzas por la conservación.
- Favorece las relaciones con otras planificaciones sectoriales o estratégicas y mejora el equilibrio en la gestión entre los factores ambientales, sociales y económicos de áreas naturales.



Después de estos beneficios citados: ¿Te queda alguna duda sobre la necesidad de mejorar la calidad de la participación ciudadana?

Diferentes formas de participación ciudadana

Los procesos participativos pueden adoptar formas distintas: desde modelos simples basados en la información y la consulta, hasta modelos complejos en los que los participantes llegan a implicarse activamente en la toma de decisiones.

Un proceso de participación ciudadana para un área protegida se puede diseñar permitiendo distintos grados de implicación por parte de los participantes:



Información: las instituciones públicas informan, por iniciativa propia o a demanda de la ciudadanía, sobre las decisiones que han adoptado relativas al área protegida. En este caso, el flujo de información va en una sola dirección: de las instituciones hacia las comunidades afectadas.

Consulta: las instituciones públicas demandan y pueden recibir aportaciones de la ciudadanía sobre las decisiones de gestión que han tomado. Para ello, previamente definen de qué personas o colectivos desean recibir una opinión. Para que estos puedan emitirla, suele ser necesario informar previamente sobre la materia a los consultados. En este caso, el flujo de la información es de ida y vuelta entre instituciones públicas y ciudadanos.

Participación activa: se favorece la confrontación de opiniones y de intereses para que la ciudadanía contribuya a encontrar soluciones. Como resultado de esta confrontación y de las discusiones organizadas, los ciudadanos y ciudadanas realizan aportaciones y proponen alternativas, pero la decisión final la adopta la administración.

Gestión responsable: la administración establece las metas del área protegida y la ciudadanía toma parte de las decisiones finales (codecisión), se corresponsabiliza de la gestión, y se compromete en la ejecución de las medidas adoptadas y en la evaluación de los resultados. La ciudadanía puede llegar a decidir cómo alcanzar las metas del área protegida y a gestionarla con autonomía, rindiendo cuentas de los resultados a la administración.

Cuanto más se avanza a lo largo de este gradiente, mayor es la influencia y responsabilidad de las comunidades en las decisiones. Pero no siempre el mayor gradiente de participación es la mejor opción. Sí, has leído bien. Todo depende de la capacidad de quienes participan en el proceso para tomar decisiones responsables. Lo que a su vez conlleva estar informado,

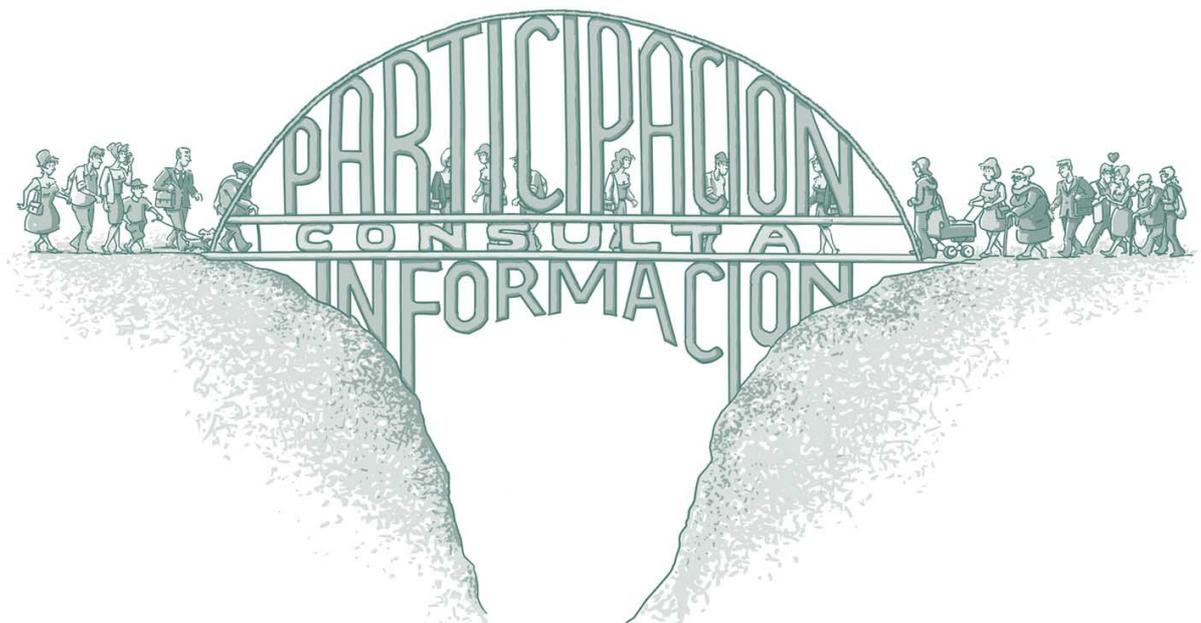


Ilustración adaptada del Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. OECD, Paris. GRAMBERGER, M., 2006.

comprender las implicaciones de las distintas alternativas, valorar sus propios intereses junto con los de los demás, proponer soluciones de consenso que respeten otros puntos de vista y garanticen el mantenimiento de bienes públicos por encima de los intereses privados, implicarse activamente en la consecución de objetivos compartidos, y disponer de los medios y estructuras adecuadas para actuar y evaluar los resultados.

Así que, si bien la meta debe ser promover modelos en los que las comunidades locales lleguen a compartir la responsabilidad de las decisiones y se comprometan activamente en su ejecución, un proceso de participación ciudadana se debe adecuar a la realidad social y a las capacidades de quienes en él intervienen. En consecuencia debe tener en cuenta el objetivo del proceso, el calendario necesario para la aprobación del plan, las condiciones locales, los recursos disponibles, la experiencia previa, número y características de los participantes, así como su capacidad para adquirir compromisos con la conservación.

Lo sentimos: la receta magistral no existe

Por tanto no existe un modelo único y correcto de participación: el mejor proceso es el que se adapta a la situación de partida y promueve su evolución, mediante el aprendizaje, hacia procesos más complejos y ricos en el futuro.

No siempre podremos aplicar el modelo de nuestros sueños. Pero ello no debe hacernos desistir de organizar procesos participativos sencillos cuando no sea posible otra opción. Todos y todas debemos aprender a participar, y la única manera de hacerlo es participando. De hecho, los procesos participativos son en sí mismos instrumentos de aprendizaje, pues propician la mejora de conocimientos, el intercambio de ideas, la expresión de perspectivas e intereses diferentes y la adquisición de habilidades para la propia participación, la toma de decisiones y la acción.

Nuestro enfoque metodológico: planificar participando



Una cuestión clave es decidir cuándo debe comenzar la participación ciudadana al elaborar un plan de gestión de un área protegida. Como ya se ha dicho, es evidente que las partes interesadas deben ser consultadas cuando todas las opciones están todavía abiertas. De lo contrario, puede anidar la idea de que las decisiones están ya tomadas o son inamovibles al menos en lo substancial,

creando así una sensación de desconfianza y de estar siendo manipulados. Esa sensación, aunque no coincida con la voluntad real del promotor, es suficiente para hacer fracasar el proceso

Existen distintas opciones al respecto:

- Hacer una consulta antes de elaborar el plan para detectar los condicionantes sectoriales, sociales y económicos que el equipo redactor debe tener en consideración.
- Hacer sesiones de trabajo cooperativo con las partes interesadas programadas durante todo el proceso de elaboración del plan.
- Hacer consultas puntuales y no programadas mientras se elabora el plan y según las necesidades del equipo redactor.
- Hacer una consulta una vez concluido el avance del plan.

En nuestra opinión, el enfoque más eficiente es el de la **“planificación participativa”**.

En él, las sesiones de participación social discurren en paralelo con las distintas etapas de redacción técnica del plan de gestión, interactuando entre sí. El equipo redactor proporciona la información necesaria para las sesiones participativas y se planifican fases de trabajo en las que las conclusiones y resultados de cada sesión sirven al equipo redactor para elaborar la siguiente etapa en la que se estructura el plan o instrumento de gestión.

De esta forma, los planes o instrumentos de gestión se pueden beneficiar de información valiosa procedente de quienes conocen o viven en el área protegida y que no suele estar disponible para la administración, y contemplar posibles soluciones alternativas que puedan inspirarse en los conocimientos locales tradicionales.

Al mismo tiempo, quienes toman parte en el proceso adquieren mejores conocimientos sobre el área protegida de forma que estos sirvan de base para decidir conjuntamente las medidas de conservación que son necesarias para la conservación del espacio.

Mediante la planificación participativa se facilita la posible incorporación de aportaciones en el momento oportuno, cuando no resulta complicado “técnicamente” incorporarlas y pueden ser tenidas en cuenta en las siguientes etapas de construcción del plan. Esto es muy importante. En procesos en los que las consultas se realizan una vez redactado un avance del plan, la administración y el equipo redactor suelen mostrarse reticentes a realizar cambios que supongan modificaciones sustantivas del documento.

Un símil

Es más fácil decidir entre todos qué tipo de cesto queremos cuando todavía tenemos los mimbres sin entrelazar, que preguntar a la gente si le gusta el cesto una vez acabado, cuando ya es difícil deshacerlo y solo es posible añadir pequeños detalles ornamentales.

Además, una participación en fases tempranas ayuda a identificar adecuadamente a las partes interesadas, sus características y el papel que pueden jugar durante el proceso, a conocer sus perspectivas y expectativas, y a identificar conflictos potenciales al aplicar ciertas medidas de conservación.

En definitiva, ¿que apostamos por la “planificación participativa” como enfoque de participación ciudadana en el contexto de la planificación y desarrollo de la Red Natura 2000!, o lo que es lo mismo...

... por reunir a gente con distintos intereses,

... para que los compartan y comprendan,

... de manera que sea posible acordar objetivos comunes en aquellas cuestiones en las que pueden verse afectados o afectadas,

... facilitando que cada persona aporte sus conocimientos y experiencia,

... para encontrar las mejores soluciones posibles en la tarea de alcanzar dichos objetivos comunes,

... mientras todas las opciones permanecen todavía abiertas.

Por tanto, la planificación participativa en Natura 2000 y en otras áreas protegidas será el principal objeto de esta guía. Nos centraremos en sus fases y etapas analizando problemas, sugiriendo soluciones y compartiendo experiencias. Sin embargo, es ahora también el momento de decir que la consideramos solo como el punto de partida de un proceso más complejo: un proceso de gestión concertada entre la administración pública y el resto de los agentes sociales y económicos con intereses en dichos espacios protegidos.

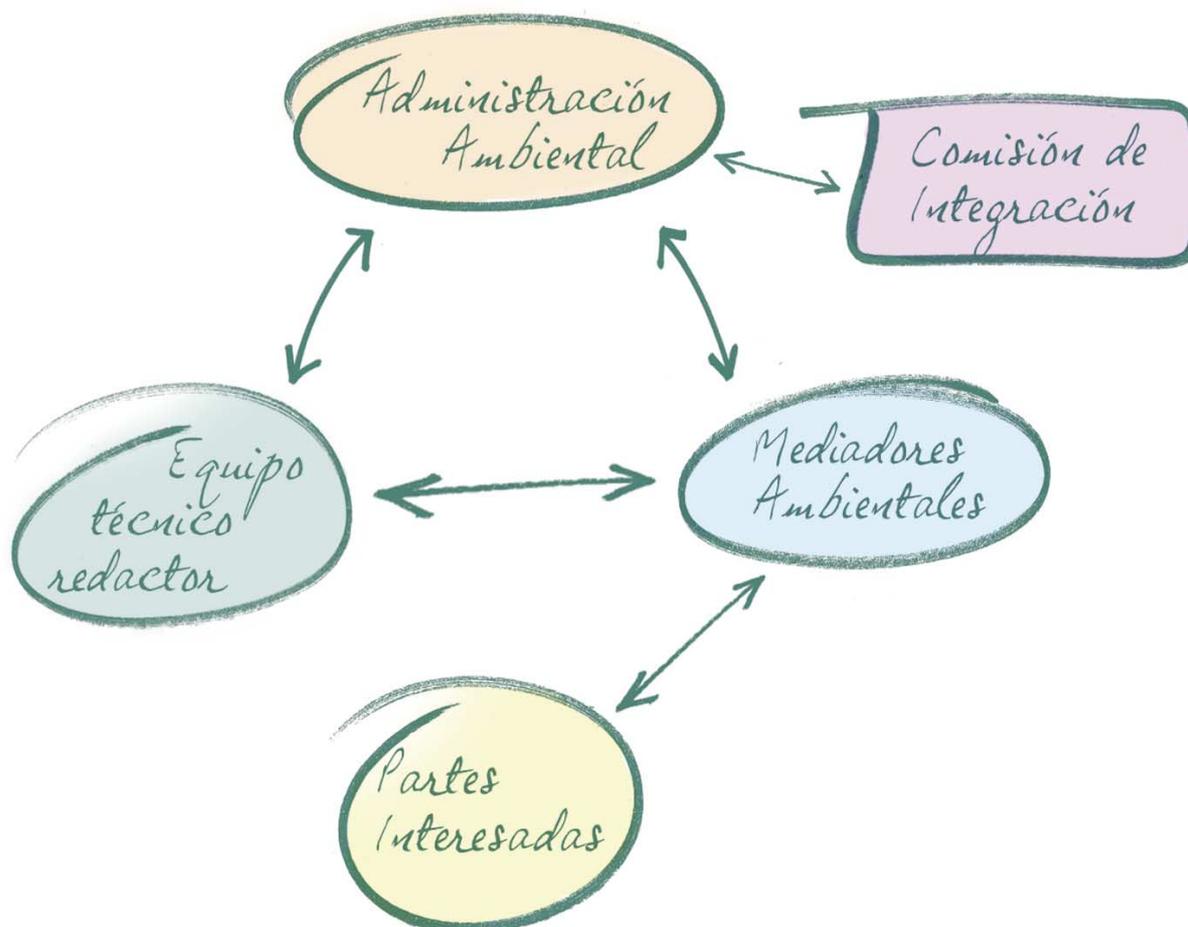
De forma que, si en primer lugar pensamos y decidimos juntos lo que hay que hacer para conciliar los intereses públicos y privados, deberíamos luego acordar también la forma de actuar juntos, a través de una gestión concertada, para conseguir los objetivos que nos hemos propuesto en el plan.

Las administraciones públicas no pueden aplicar políticas eficaces de conservación en las áreas protegidas a espaldas de la sociedad, de los propietarios y de las comunidades locales. Carecen de recursos y de capacidad para ello. Entonces, siendo ambiciosos: ¿Por qué no establecer alianzas y aplicar mecanismos de gestión concertada que impliquen a diferentes agentes sociales y económicos, no solo en la planificación sino también en la propia gestión?

Pero estos mecanismos son ya harina de otro costal... y, si os parece, quedan para otro posible manual sobre “gestión concertada de áreas protegidas”.

Quién es quién en un proceso de planificación participativa

El enfoque de planificación participativa requiere de la intervención de diferentes actores en el proceso, con funciones bien definidas en cada caso.



La Administración Ambiental

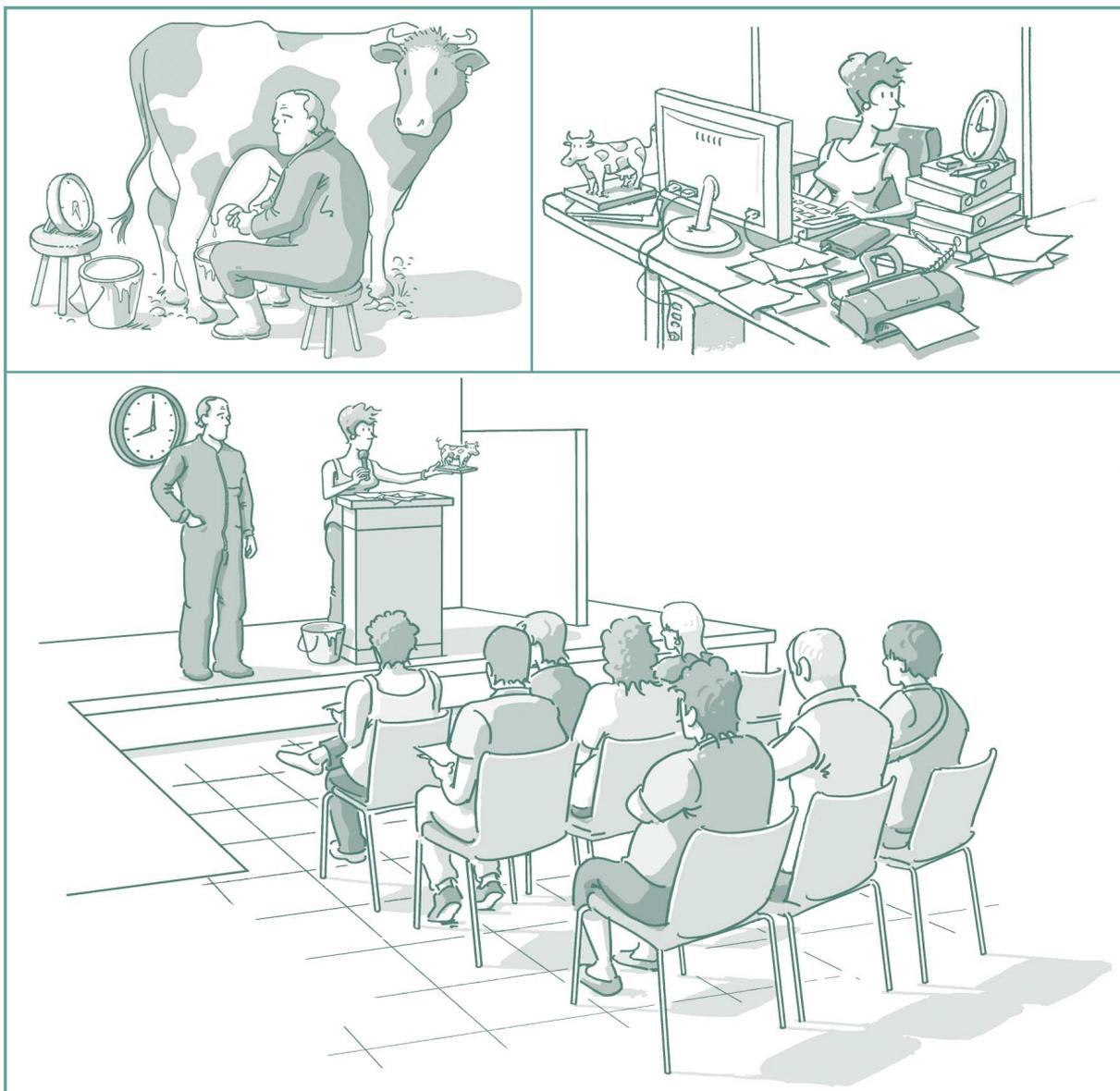
Las Administraciones Ambientales de las Comunidades Autónomas son las responsables de la implantación y desarrollo de la Red Natura 2000 y de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas y, consecuentemente, de que los planes o instrumentos de gestión garanticen la conservación del patrimonio natural. Por tanto, compete a estas Administraciones el desarrollo de procesos de participación a la hora de redactar dichos planes de gestión para la Red Natura 2000. Y ello requiere la adecuación de sus estructuras, de manera que sean capaces de suministrar personal capacitado y recursos presupuestarios suficientes a los procesos.

Con frecuencia, las Administraciones Ambientales deben recurrir a profesionales especializados externos. A veces no suele ser cuestión de capacitación de sus técnicos, sino más bien de tiempo y disponibilidad, ya que los recursos humanos que las administraciones disponen para desarrollar las políticas de conservación de la biodiversidad y para la gestión de los sistemas de áreas protegidas son claramente insuficientes. Por ello, es probable que tanto el equipo redactor como el de mediación o sean asistencias técnicas externas. Con todo, en si-

tuaciones conflictivas o en las que se percibe falta de confianza en la administración, recurrir a equipos de mediación independientes da excelentes resultados.

¡Ojo!

- ✎ Sea como sea, y en el caso de que el proceso sea íntegramente asumido desde la administración ambiental, es **MUY IMPORTANTE** que ante las partes interesadas quede claro quién toma las decisiones, quién emite las propuestas técnicas y quién dinamiza el proceso de participación y media entre todos los actores del proceso.
- ✎ Y en el caso de contar con estas asistencias externas, ello no puede llevar nunca a la Administración a "ausentarse" del proceso. Debe ser capaz de dar cumplimiento a la legislación en materia de participación ambiental y de afrontar el reto que estos procesos suponen. Es decir, poner a disposición del mismo los recursos humanos necesarios para hacer un seguimiento activo e intervenir cuando se le requiera. Y para ello puede ser preciso mejorar las habilidades y la capacitación de su personal técnico, incrementar el presupuesto y los recursos que actualmente destina a la participación, y adaptar las condiciones laborales de su personal a las necesidades horarias de los procesos.



El papel de la Administración como impulsora del proceso será:

- Decidir el objetivo, el marco institucional de la participación y el calendario.
- Responsabilizarse de la coordinación institucional.
- Establecer el alcance y las reglas del proceso.
- Elegir profesionales cualificados para organizar y dinamizar el proceso.
- Iniciar formalmente los procesos participativos convocando a las partes interesadas.
- Revisar los documentos de debate que se distribuyen para garantizar su coherencia con la ley y su rigor técnico.
- Intervenir cuando sea demandado para esclarecer responsabilidades, posicionamientos o para aportar información sobre los aspectos a debate.
- Decidir sobre las aportaciones que se incluyen en los documentos finales.
- Rendir cuentas y explicar los motivos por los que algunas opiniones no se han tenido en cuenta en los resultados y en el documento final.
- Aprobar el plan o instrumento de gestión velando por su coherencia con las obligaciones legales.
- Planificar la evaluación del proceso participativo.

Una tarea a veces “non grata”

Cuando se difunda el documento final, todo el mundo irá directamente a ver si se han incluido sus aportaciones y cómo se han incluido. Pero con frecuencia no será posible incorporarlas todas. La unanimidad es un “imposible” y no es realista plantearla como la finalidad del proceso. Con frecuencia existen múltiples intereses enfrentados. Es muy probable que haya habido aportaciones contradictorias entre los propios participantes, que no sean factibles, que sean técnicamente desaconsejables, que sean contrarias a la ley, o que no puedan ser asumidas por los responsables de la política de conservación de la biodiversidad. La administración no tiene la obligación de incorporar todas las aportaciones, aunque sí resulta conveniente que se comprometa a explicar por qué no lo hace llegado el caso.

Si eres responsable político de la administración pública, te corresponderá interpretar las aportaciones de las distintas partes y arbitrar entre distintos intereses. La participación social no te libera de la responsabilidad de decidir; pero sí te obliga a hacerlo de la forma más transparente posible y después de escuchar a todas las partes interesadas. Busca el mayor consenso posible, establece el mayor número posible de alianzas sólidas de futuro y asume las críticas ya que a nadie le gustará por completo el resultado; pero se valiente, explica tus decisiones y haz que siempre prevalezca el interés público sobre los intereses privados. Para eso estás ahí.



La Comisión de Integración

La Comisión de Integración debe contar con representación de todos los departamentos e instituciones públicas con competencias sectoriales dentro del área protegida. Por tanto, su composición variará según las características de cada espacio. La importancia de esta comisión se explica más adelante al describir las fases del proceso (Ver Pág. 48, apartado *Integrar la participación en la planificación estratégica y territorial*).

Las decisiones que deben adoptarse en un plan o instrumento de gestión pueden ser de índole técnica o tener un componente político. Es por ello conveniente que los trabajos de la Comisión prevean estos dos niveles de decisiones.

En el nivel técnico, la Comisión será responsable de:

- Aportar toda la información sectorial disponible que pueda ser relevante para el plan.
- Analizar la compatibilidad y coherencia de los avances del plan y de las aportaciones con las normas, planes, programas y proyectos sectoriales ya aprobados.
- Valorar las demandas ciudadanas que surjan en el proceso pero que no tengan cabida en el ámbito del plan por ser ajenas a la conservación.
- Valorar las necesidades financieras para llevar a cabo las acciones propuestas en el plan y los compromisos derivados para cada departamento e institución.
- Valorar la representación sectorial e institucional más conveniente en los órganos que se establezcan para el seguimiento y evaluación del plan.

En el nivel político, la Comisión será responsable de:

- Garantizar la coherencia y la compatibilidad de los objetivos estratégicos contenidos en los diferentes planes, programas y proyectos sectoriales con las metas del plan.
- Aprobar las resoluciones adoptadas en el nivel técnico.
- Aprobar el programa financiero y los compromisos que correspondan en cada caso.

El equipo técnico redactor

Bien esté constituido por personal de la administración, bien por asistencias externas, se encargará de las siguientes tareas:

- Elaborar las bases técnicas del documento de gestión del área protegida.
- Comunicar al equipo de mediación los aspectos clave del plan.
- Identificar la información en manos de las partes interesadas que pueda ser relevante para el plan.
- Asistir a las sesiones de trabajo con las partes interesadas para responder a las demandas de información técnica, resolver dudas que puedan plantearse y obtener información de primera mano.

No se trata de convencer. Se trata de escuchar y proponer alternativas



Es probable que no te haya tocado nunca asistir a este tipo de reuniones de trabajo. Suelen ser duras, pues vienes a ser la cara visible de un proyecto impulsado por la Administración Ambiental que habitualmente es percibido por los participantes como

algo impuesto que va a limitar considerablemente lo que se pueda hacer en ese lugar. No te preocupes, deja inicialmente que la gente exprese su rabia. No trates de detenerla ni te enfrentes a ella, pues en un momento de rabia no se pueden contrarrestar las emociones con hechos. No te van a escuchar hasta que la rabia haya salido completamente. Toma nota de las críticas por los errores cometidos, comprométete a darles traslado y presenta el proceso como un intento por parte de la Administración, a la que probablemente no pertenecerás, de enmendar dichos errores de ahí en adelante. Eso sí, trata de averiguar las necesidades, intereses y miedos ocultos de los asistentes. Tenlos en cuenta y, a partir de ellos, justifica tus opiniones y posturas.

No se trata de decirles cómo tienen que hacer las cosas en sus tierras sino, desde tu punto de vista como técnico, darles información y brindarles opciones que les ayuden a alcanzar los objetivos que se han consensuado o que marca la ley.

Deja claros tus propios límites. No tienes que soportar insultos o improperios. Una vez que has dejado claro que quieres escuchar, hazles saber lo que es aceptable e inaceptable para ti, sin caer en juicios o valoraciones de la otra persona.

Seguro que en la segunda sesión todo irá mejor y te encontrarás más relajado.

Un secreto para limar asperezas: en tu trabajo de campo seguro que te encuentras con paisanos que posteriormente te encontrarás en las reuniones. Es un buen momento para entablar ya diálogos y recoger puntos de vista, así como mostrar tus ideas.

Los equipos de mediación ambiental ¹

La mediación es clave en todo el proceso. El equipo de mediación es el enlace entre el equipo técnico y la administración ambiental con la ciudadanía.

Frente a lo que muchas personas suponen, el mediador o mediadora no se encarga solo de moderar unas sesiones de trabajo. Debe también lograr que la gente acuda a las mismas. Pero su papel va mucho más allá e incluye un arduo trabajo previo de búsqueda de información sobre el terreno y comunicación con las partes interesadas durante todo el proceso, así como trabajos posteriores de recopilación, análisis, registro y elaboración de resultados.

Durante todo el proceso, el equipo mediador debe procurar atender a las partes interesadas, que las personas participantes se encuentren cómodas, atendidas, escuchadas y entendidas. Ello sin dejar de ser imparcial, independiente y equidistante ante conflictos. Su función

¹ Si bien algunos autores prefieren denominarlos equipos de "participación", "dinamización" o "facilitadores", nosotros preferimos llamarlos equipos de "mediación ambiental", ya que se encargan de la gestión íntegra del proceso de participación (planificación, coordinación, organización y dinamización). Más allá de la mera gestión de las sesiones de participación, tienen la tarea principal de facilitar la relación entre las partes, resolver conflictos entre los objetivos de conservación del lugar y otros intereses, promover posibles acuerdos y mediar entre las partes, y entre éstas y la administración.

no es emitir opiniones propias sino facilitar que se expresen adecuadamente las ajenas, favoreciendo el intercambio y la discusión sobre las mismas.

Y aunque planificará el proceso y programará las sesiones presenciales con antelación, deberá prever alternativas ante situaciones inesperadas que puedan surgir. No hay que olvidar que los procesos participativos, por norma general, son imprevisibles e inciertos. La clave de un buen ejercicio de mediación no es solo elegir y aplicar las dinámicas más adecuadas para cada grupo y para cada momento, sino dar respuesta a todas las situaciones inesperadas que se pueden presentar en un proceso.

En definitiva el equipo mediador será responsable de:

- Establecer y acordar las fases del proceso.
- Identificar, analizar y contactar con las partes interesadas.
- Decidir las herramientas y dinámicas así como el mejor uso de los recursos disponibles.
- Preparar, convocar y moderar las sesiones de trabajo con las partes interesadas.
- Exponer las reglas del juego y garantizar que se cumplen.
- Comunicar los objetivos que persigue el proceso, el calendario y la forma de trabajo previsto.
- Facilitar el acceso a información comprensible y suficiente.
- Preparar resúmenes comprensibles de los avances de las distintas partes del plan y de otros documentos para el debate en las distintas fases de la participación.
- Hacer propuestas detalladas y comprensibles para que sean debatidas.
- Mediar entre los participantes, el equipo técnico redactor del plan de gestión y la administración.
- Facilitar las relaciones, el intercambio equilibrado de opiniones y las discusiones entre los participantes.
- Trasladar al equipo técnico y a la administración las demandas y aportaciones de las partes interesadas.
- Comunicar a las partes las conclusiones y resultados de las sesiones de trabajo.
- Realizar la evaluación del proceso de participación.



No. No se precisa ser de otra galaxia

Tras esta caracterización, parece que el mediador debe ser “superman” o “superwoman”. No es así. Algunas personas dirán que un mediador o mediadora tiene un talento natural y esto es cierto, pero tú y casi todas las personas tienen el mismo talento: el talento humano para conversar. Lo que necesitas para esto es acceder a este talento natural y hacerlo repetidamente².



² STONE-MOLOY M, 2001: Mediando Conflictos Ambientales. Un manual práctico.

Las partes interesadas



Entendemos que toda persona que pueda verse afectada por las decisiones que se adopten sobre cómo gestionar un área protegida, debe por lo menos ser consultada y, siempre que sea posible, ser incluida adecuadamente en el proceso en el que se toman las decisiones.

Las partes interesadas son las protagonistas de los procesos de participación ciudadana, ya que recabar sus opiniones y aportaciones es el objeto principal de estos procesos. Todo debe estar en función de las características de las entidades y de las personas que van a tomar parte en el mismo. Dada su importancia, su papel a lo largo del proceso se describe detalladamente más adelante. (Ver Pág. 53, apartado *Identificación y selección de partes interesadas*).

Sus derechos y deberes son:

- Reconocer el carácter voluntario de su participación.
- Respetar las normas del juego y reclamar, en su caso, su incumplimiento por alguna de las partes.
- Respetar al resto de partes interesadas y su opinión.
- Conocer, asumir y ajustarse al alcance del proceso participativo.
- Solicitar la información que precisa para el proceso en términos ajustados a su realidad y mediante las vías que le resulten más accesibles.

Todas y todos necesitamos aprender

Sí. Puede que sientas enfado, frustración, cansancio. Pero los procesos participativos suponen un aprendizaje para todo el mundo; incluyendo a la Administración, tanto a nivel político como técnico. La única forma de mejorar es reclamarlos cuando pretendan escamotearlos, acudir a ellos y ser exigentes con la calidad de los mismos. Así como velar para que no sean manipulados ni instrumentalizados por nadie. Es la única forma de que estos instrumentos para decidir conjuntamente se estandaricen bajo modelos eficaces.

Ahora bien, recuerda que a estos procesos no se acude para defender tus intereses particulares por encima de cualquier otro. Tampoco son el foro para criticar la política general de conservación de la biodiversidad del gobierno de turno. Si estás convencido o convencida de que te van a engañar, de que no sirven para nada, tienes poco que aportar y nada de lo que te digan te servirá. No acudas. No pasa nada. Tu tiempo es oro y mereces disfrutarlo con tus hobbies, amistades o familia.

Seguro que no todas las aportaciones podrán recogerse en el documento final. Pero si tu actitud es flexible y comprendes que tus intereses deben ser conciliados con los de otras personas y con la defensa de los bienes ambientales como patrimonio de generaciones presentes y futuras... ¡eres una parte imprescindible y te estamos esperando!

ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

Problemas que nos podemos encontrar

Los procesos participativos son necesarios pero no son fáciles de poner en marcha y mucho menos de sistematizarlos y consolidarlos en el tiempo.

Cuando hace ya muchos años comenzamos a trabajar en la planificación de áreas protegidas y a desarrollar procesos de participación, iniciamos una recopilación de los problemas con los que nos íbamos topando, con la intención de reflexionar sobre la mejor manera de resolverlos en siguientes ocasiones. La verdad es que a lo largo de los años la lista se ha hecho abrumadora. Pero para no desalentar a nadie, en esta guía hemos resumido las dificultades más habituales en un proceso de participación.

El ámbito del plan



Nos puede gustar más o menos, pero la verdad es que los planes de gestión en Natura 2000 rara vez se plantean con un enfoque integrador y ecosistémico. Es decir, no suelen tener en cuenta los factores socioeconómicos que condicionan el estado de conservación de los valores naturales y carecen de instrumentos adecuados para incidir significativamente sobre dichos factores. Este hecho resulta, a veces, difícil o imposible de obviar, ya que muchas acciones de conservación pueden tener incidencia sobre la calidad de vida y el desarrollo socioeconómico

del área, y muchas actividades socioeconómicas tienen una repercusión significativa sobre el estado de conservación del área protegida.

Pero lo cierto es que, en los planes de gestión, quienes reparten juego suelen decidir previamente que hay que limitarse exclusivamente a los temas que ellos llaman “de conservación”, sin entender que no se pueden gestionar hábitats y especies sin gestionar “territorio”.

Así que, ante esta tesitura, probablemente comenzaremos la partida con malas cartas: se plantea como objetivo, ante quienes acuden al proceso, la redacción de un plan de gestión centrado básicamente en acciones directas de conservación de hábitats y especies. Sin embargo, las poblaciones locales suelen demandar planes de desarrollo socioeconómico. Es decir, de entrada nuestra oferta no coincide con la demanda y habrá que afrontar las primeras quejas por ello. Además, quienes trabajan en la conservación de la biodiversidad saben que es absolutamente imposible alcanzar los objetivos de conservación sin las competencias y los recursos necesarios para poder influir en las políticas sectoriales. Y esto, lamentablemente, suele estar fuera del alcance de la administración ambiental que es la que promueve los planes. Por tanto, en la mayoría de las ocasiones, estos son meros listados de buenas intenciones que carecen de los medios y de los mecanismos adecuados para su desarrollo y puesta en marcha. A pesar de esto, en ningún caso debemos generar expectativas falsas. Es preciso establecer claramente el ámbito del plan, el alcance, los límites y los objetivos del proceso de participación ciudadana.

En España, las Comunidades Autónomas deciden el tipo de plan

En el caso de España, el Estado es el responsable de que se alcance un estado favorable de conservación de los tipos de hábitats y especies de interés comunitario en la Red Natura 2000. Y son las Comunidades Autónomas las que deben declarar las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, fijando previamente las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de estos hábitats y especies, en adecuados planes o instrumentos de gestión específicos o integrados en otros planes de desarrollo. Por tanto, a ellas corresponde optar por uno u otro tipo de plan y por uno u otro procedimiento de participación ciudadana, sin que este implique en ningún caso que renuncian a la responsabilidad sobre las decisiones finales. Es por ello que deben velar para que las decisiones adoptadas en los procesos de participación ciudadana no pongan en peligro la integridad de la red ecológica ni la de los espacios que la forman.

Desconfianzas y responsabilidades

La actitud de partida de algunas personas asistentes no siempre es positiva. Muchas personas que van a ser convocadas a los procesos de participación ciudadana probablemente ya tomaron parte en otros procesos fallidos, donde la administración y los responsables políticos no estuvieron a la altura que su responsabilidad exigía. En consecuencia, se sintieron defraudados. Hay que comenzar venciendo la desconfianza que sienten hacia la administración, así como la frustración y la desmotivación que generaron estos procesos anteriores.

Probablemente habrá que contar de nuevo con estas personas en el futuro para nuevos procesos. Y la confianza es muy difícil de recuperar tras dos fracasos consecutivos. Esto es algo que deberían meditar quienes, desde el ámbito público, se plantean lanzar un nuevo proceso de participación ciudadana sin el firme compromiso de ser consecuentes con el mismo.

El compromiso y la voluntad política de los gestores públicos con los procesos de participación son factores clave. Simular que se tienen en cuenta las opiniones de la gente mediante procesos de participación "cosméticos", permitir negociaciones a espaldas de los procesos aceptados o no justificar debidamente la no incorporación de las aportaciones de los participantes, puede tener efectos devastadores. Dilapida el enorme "capital social" que es capaz de generar un proceso honesto de participación ciudadana, reduce la confianza de la sociedad en los políticos que los promueven y acaba volviéndose contra la viabilidad del área protegida. Pero más allá del efecto sobre la credibilidad de dichos políticos, se ve seriamente dañada la confianza en la institución a la que representan durante un periodo de tiempo que se prolonga mucho más allá de la permanencia en dicha institución de la persona responsable del "engaño".

Esta desconfianza provoca la desmotivación y desmovilización social hacia la participación ciudadana, incluso entre los sectores favorables a la Red Natura.

Los procesos participativos pueden llegar a inducir cambios hacia actitudes y comportamientos favorables respecto a la conservación de las áreas protegidas. Pero la confianza en la administración responsable de la gestión de dichas áreas es imprescindible para conseguir comprometer a las partes interesadas más allá de la defensa de sus propios intereses. Y esa confianza solo puede ganarse mediante una total transparencia en la toma de decisiones y el respeto absoluto a las normas que deben regir el proceso de planificación participativa.

Cultura participativa

Probablemente carecemos de tradición en la búsqueda de consensos. Vivimos cada concesión como una derrota y no como una conquista de nuevos espacios para la convivencia. Es por eso que algunos colectivos y personas no entienden la participación como un proceso para la construcción de un proyecto colectivo, sino como una negociación en la que defienden a ultranza sus propios intereses. Mantienen posturas inamovibles y actitudes excesivamente rígidas que les dificultan la escucha activa de otras opiniones distintas o contrarias. En este sentido, resulta de interés programar dinámicas o sesiones que permitan identificar las expectativas de todos los grupos sociales sobre una idea de territorio a largo plazo.



Además, nuestro modelo tradicional de participación es representativo y la experiencia de la sociedad en procedimientos de participación directa es escasa. Con frecuencia nos encontramos con colectivos que se atribuyen indebidamente la representatividad de grupos heterogéneos donde coexisten diversas sensibilidades ante la conservación. Incluso, algunos colectivos tienen estructuras internas poco democráticas, lo que no garantiza que sus representantes trasladen al proceso posturas consensuadas en su colectivo, ni que dicho colectivo sea informado adecuadamente sobre los avances y posturas del proceso.

Por otra parte, la debilidad y falta de organización de algunos grupos locales y propietarios individuales frente a lobbies y grupos de interés bien estructurados hace que, en ocasiones, se de una representación desequilibrada de intereses con exclusión de grupos minoritarios y

poco organizados. La influencia de unos y otros en los resultados del proceso a veces no se corresponde con el peso social real de cada grupo en el territorio y con su relevancia en lo relativo a los objetivos del plan. No siempre quien más habla tiene más cosas que decir. Por ello resulta imprescindible diseñar herramientas y dinámicas capaces de dar voz a los que tienen dificultades para hacerse oír, y de limitar las intervenciones de quienes pueden llegar a monopolizar las sesiones.

Ideas previas erróneas sobre Natura 2000

A pesar de los cada vez más numerosos estudios que demuestran que los beneficios de Natura 2000 superan ampliamente sus costes, lo cierto es que esos beneficios son desconocidos y la Red se percibe como algo impuesto y como una limitación al desarrollo económico.



No sé bien para qué sirve un escarabajo. Pero sé que si está en su ecosistema original, este funciona mejor y es capaz de proporcionarnos más y mejores servicios ambientales

En la mayor parte de las experiencias participativas que hemos desarrollado, la biodiversidad no es percibida por los participantes como necesaria para nuestra calidad de vida ni como base de los sistemas productivos. La biodiversidad queda reducida a una visión simplista de conservación de especies *versus* desarrollo socioeconómico local. Por poner un ejemplo, es bastante significativa la pregunta que suelen hacer algunos agricultores o ganaderos en los primeros momentos de la participación: *“¿o sea, que antes que mi trabajo está la conservación de un escarabajo?”*

La verdad es que el punto de partida no es bueno. La Red arrastra el hándicap de haber tenido un proceso de implantación que en un principio no fue explicado adecuadamente. Así que lo primero que escucharemos es que la designación de áreas y la planificación de Natura 2000 se han hecho a escondidas. Y aún en aquellos casos en los que no ha sido así, y donde se han realizado notables esfuerzos de comunicación, escucharemos que el proceso fue opaco.

Asumiendo los errores que se han cometido, estas interpretaciones a veces responden a ideas falsas e interesadas que se han propagado sobre Natura 2000. Sea como sea, estas ideas han calado en amplios sectores del mundo rural generando estados de opinión que no están basados en la realidad. Contrarrestarlas es un esfuerzo añadido que probablemente recaerá sobre los procesos de participación, ya que la participación ciudadana debe sustentarse sobre información honesta y veraz.

Acceso, distribución y calidad de información

Se detectan por tanto carencias de información de calidad sobre aspectos relevantes. Y al hablar de calidad hablamos de información veraz, objetiva y accesible.

En ciertas ocasiones los medios elegidos no son los correctos, o bien, la información se traslada en lenguajes técnicos y poco comprensibles para un público generalista. En otros casos, puede que la información necesaria no esté disponible o no lo esté con la suficiente antelación para que pueda ser procesada.

También puede ocurrir que sea difícil de conseguir para determinados grupos, lo que conlleva que el acceso a la información sea desigual. Esto produce situaciones de privilegio de unos sectores respecto de otros a la hora de intervenir y de decidir.

A veces, la falta de recursos técnicos y económicos para generar la información relevante que demanda el proceso es patente. Un ejemplo significativo puede ser el de la información cartográfica. A un propietario le interesa mucho saber si su finca está dentro del espacio o fuera, o dentro de una u otra categoría de la zonificación. Pero rara vez se dispone de cartografía en soporte y resolución adecuada como para ubicar en los límites del espacio una propiedad o una de las medidas propuestas.

Planificación inadecuada

La planificación de los espacios protegidos no suele establecer tiempos específicos para el desarrollo de los procesos participativos. Estos suelen hacerse con prisas y sin tener en cuenta los ritmos de las personas que intervienen en dichos procesos. Suele ser habitual que los ritmos y calendarios entre la gestión, la participación y las decisiones políticas sean diferentes.

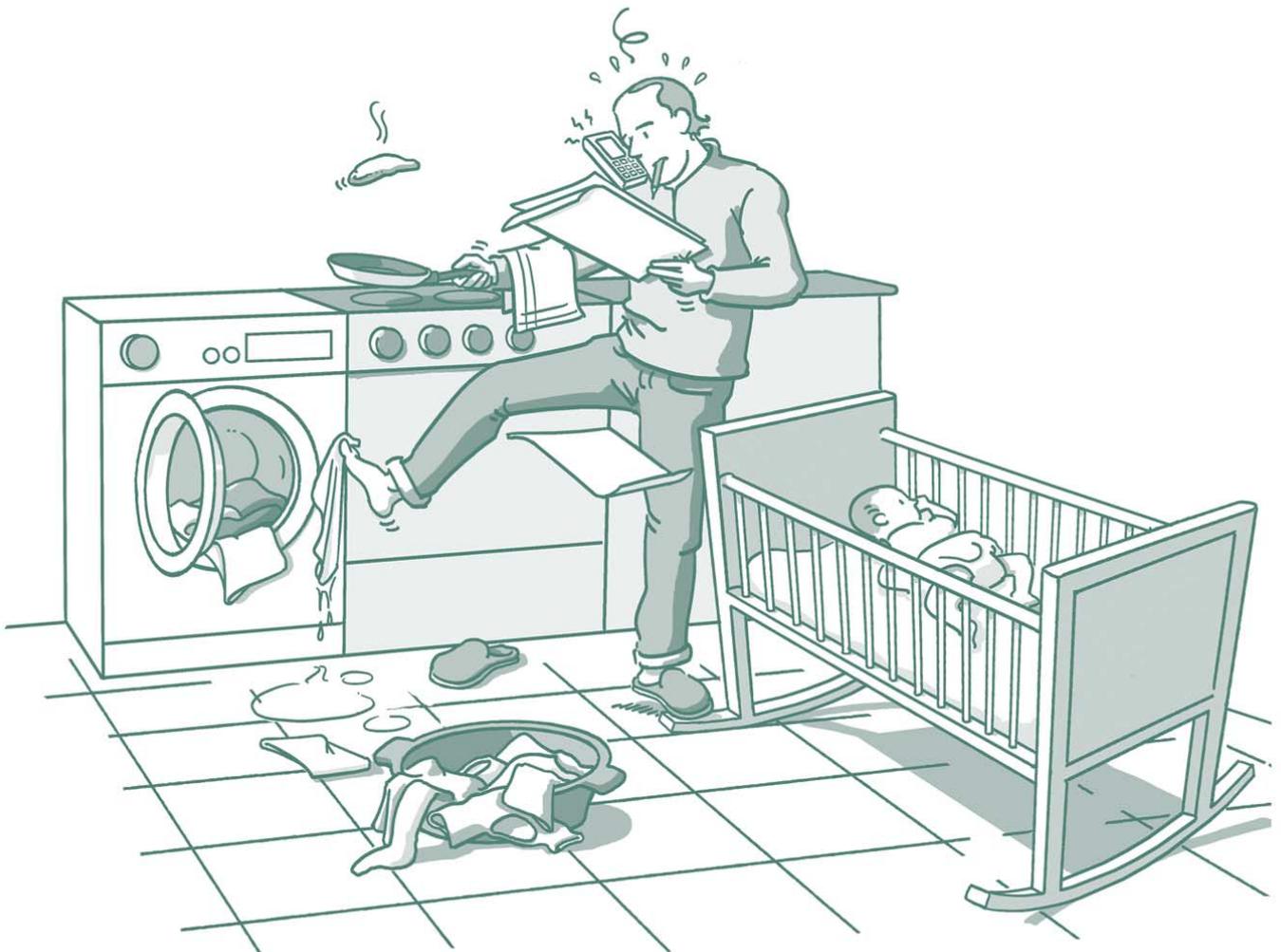
Además, los presupuestos destinados a la redacción de los planes rara vez consideran los costes de la participación ciudadana, por lo que se desarrollan normalmente en condiciones precarias y de forma muy simplificada.

El ambiente social en el que se circunscriben los lugares Natura 2000 es un ambiente eminentemente rural. Esta circunstancia no se suele tener en cuenta en la planificación y organización de las dinámicas, resultando algunas poco útiles por requerir una experiencia previa por parte de los participantes o por no tener en cuenta los hábitos locales. Este hecho, junto a otros, viene derivado también de la escasa dedicación por parte del equipo de dinamización al análisis de partes interesadas, bien por falta de tiempo, bien por no considerarlo importante, o por ambos motivos.

Por otra parte, carecemos todavía de suficientes buenas prácticas de planificación participativa en áreas protegidas que sirvan como modelos de referencia. Sobre todo en el ámbito de lo ambiental, las experiencias exitosas de procesos participativos son muy escasas y desconocidas, por lo que es difícil promocionar este tipo de iniciativas y fomentar su aplicación. En este contexto, destacamos la escasa planificación de la evaluación del proceso de participación, pues generalmente se prioriza la evaluación cuantitativa en vez de la cualitativa.

La fatiga en las potenciales partes interesadas

La participación ciudadana en los planes de gestión de las áreas protegidas no solo es un derecho, sino que es un servicio que la ciudadanía presta voluntariamente en su tiempo libre para mejorar la gestión pública y preservar los bienes públicos. Y participar conlleva a veces un esfuerzo notable para leer documentación y acudir a las reuniones convocadas. Además desde hace algún tiempo proliferan en las áreas rurales procesos de participación promovidos por diversas administraciones a las que son invitadas a participar casi siempre las mismas personas. Y es que el despoblado mundo rural muchas veces no da más de sí. Así que ¡cuidado!, es fácil provocar lo que llamamos “fatiga por la participación” en las potenciales partes interesadas.



Por eso pensamos que la Administración debería intentar que el coste de la participación no recaiga en quienes ponen a su disposición su tiempo. Quizá algún día lleguemos a ver procesos de participación en los que los participantes sean remunerados, o a los que al menos se les facilite la asistencia mediante servicios de guardería, pago de costes de desplazamientos, o permisos laborales como los que actualmente disfrutan los representantes sindicales en las empresas o los representantes políticos de las instituciones regionales o locales.

En tanto eso llega, las personas que participan en un proceso de participación de forma altruista podrían recibir un reconocimiento simbólico a su dedicación en forma de visita guiada al área protegida, recepción pública de agradecimiento con presencia de autoridades, publicación de una nota de reconocimiento en la prensa local, entrega de alguna publicación sobre el área protegida, reducción para el disfrute de servicios o instalaciones públicas: piscina local, exposiciones, transporte público,...

Las reglas del juego

En los apartados anteriores hemos ido citando aspectos o “ingredientes” necesarios para “cocinar” un buen proceso participativo. De forma recurrente se aprecia la imperiosa necesidad de establecer unas reglas consensuadas y escritas, que las partes se comprometan previamente a seguir, donde se definan con claridad los límites de la participación, las fases del proceso y sobre todo el procedimiento de toma de decisiones, sin que se consientan negociaciones paralelas con grupos que puedan utilizar posiciones de privilegio para imponer, al margen del proceso, posturas no consensuadas y minoritarias.

Estas normas constituyen la “delimitación del terreno” donde todos tenemos que jugar y del que nadie debe salirse.

Por ello, es absolutamente imprescindible dejarlas claras desde el principio, explicarlas y escribirlas para poder tenerlas a la vista de todos pues, en ocasiones, en la intensidad del debate, se dan circunstancias o surgen cuestiones que aconsejan remitirnos a dichas reglas de juego.

A título orientativo, proponemos ya unas reglas básicas que consideramos ineludibles y que, según las características del proceso y de los participantes, podrán modificarse o ampliarse:

- Las personas participantes tienen derecho a conocer los criterios de selección de participantes y a la institución y personas responsables del proceso.
- Se acepta la participación sin exclusión de todas las partes interesadas, con los límites impuestos por las propias herramientas de participación que se adopten en cada momento y con la única condición de la aceptación de las reglas del proceso y del respeto al resto de las personas que participan.
- Se establece como objetivo aportar ideas para la redacción de un plan o instrumento de gestión de un espacio Natura 2000.
- Los límites a lo que contenga el plan quedan establecidos por el respeto a la legislación vigente en materia de biodiversidad.
- El proceso de participación ciudadana es un proyecto colectivo y voluntario. La participación en el mismo no compromete a las partes más allá de aquellos compromisos que voluntariamente quieran suscribir.
- La administración promotora se reserva el derecho de incorporar las aportaciones que considere al documento final del plan. Pero en cualquier caso, se obliga a valorar todas las que se produzcan y se compromete a justificar debidamente la omisión de aquellas que no se incluyan en el plan.
- La administración promotora se compromete a proporcionar la información necesaria y unos recursos mínimos para el buen funcionamiento del proceso.
- Las personas que componen el equipo de mediación o dinamización son las responsables de que la información necesaria para el desarrollo de las sesiones se distribuya equitativamente a todas las partes y se orienta con rigor sobre las fuentes originales y los datos de partida.
- Se planifican las sesiones con suficiente antelación de fechas y horarios, y en lugares de fácil accesibilidad, de manera que se facilite la participación efectiva de las partes interesadas.

- La administración promotora, como impulsora y responsable de la transparencia del proceso de participación, se compromete a no mantener contactos directos y privados en beneficio de intereses particulares que tengan por objeto influir en el resultado del proceso, sustrayendo así del debate público aspectos relevantes para el plan.
- Las personas que representen a grupos o colectivos deberán acreditar dicha representatividad y comprometerse a informarles, promover en ellos el debate y trasladar sus posturas a los grupos de participación.
- De todas las sesiones se levantarán actas de los acuerdos adoptados y las alternativas discutidas, que se trasladarán a los y las participantes.

La comunicación con las partes interesadas

Los mensajes

Se deben definir claramente los mensajes, utilizando un lenguaje fácil de entender por el grupo al que nos dirigimos sin pérdida del rigor informativo. Esta tarea no siempre es sencilla. Resulta costoso encontrar términos comunes de fácil comprensión sin que se pierdan parte de su significado. En este sentido, conviene recordar, por ejemplo, que el propio concepto de “biodiversidad” es complejo y técnico, de difícil comprensión para la mayor parte de la sociedad. De modo que hablar de los problemas que afectan a esa biodiversidad es como comunicarnos en distintos idiomas.

Teniendo en cuenta que el objetivo del proceso es redactar un plan de gestión, los problemas de conservación de la diversidad biológica deben presentarse en relación con la actividad de los participantes o con las medidas en las que pueden intervenir e involucrarse de alguna manera. Así por ejemplo, si quienes se dedican a la ganadería comprenden la relación que existe entre la ganadería extensiva y la presencia de aves carroñeras o de pastos que son un hábitat objeto de gestión, se puede debatir sobre las dificultades para mantener el modelo extensivo y sobre la manera adecuada de gestionar el ganado. Siempre desde una perspectiva concreta que parta de la realidad y percepción de la persona que participa.

Por consiguiente, el mensaje debe conectar con las características de dicho grupo: conocimientos, actitud, nivel educativo, estilo de vida, intereses y su grado de implicación y responsabilidad en los problemas ambientales y en las medidas de conservación. Para ello, es necesario seleccionar mensajes específicos diferenciados para los distintos receptores, ya que los mensajes generalistas no suelen ser efectivos cuando se dirigen a grupos muy heterogéneos.

La difusión del proceso participativo

Los medios de comunicación pueden variar enormemente de una situación a otra. Pero el uso de los medios locales como canal de difusión del proceso, de comunicación y como medio para publicitar las convocatorias, es siempre la mejor opción. Por tanto, identificar estos medios será una de las primeras tareas que habrá que acometer. El uso de estos recursos locales (revistas locales, tablones de anuncios, bandos municipales,...) refuerza además el sentimiento de que el objeto al que se dirige el proceso de participación, es decir, el

lugar Natura 2000, es algo propio. Algo que pertenece y afecta a la comunidad local. Algo que puede aumentar el sentido de responsabilidad de la población con el proceso e incluso movilizar a parte del tejido social no interesado inicialmente.

El “boca-oreja” es probablemente el canal más eficaz ¡y más barato! para publicitar un evento. Por otra parte, en todas las comunidades existen personas o entidades cuya opinión es especialmente respetada o que son especialmente eficaces como “altavoces” en las cuestiones locales, al menos en su ámbito personal de influencia. Saber identificar estos “mecanismos locales andantes de difusión” es otra de las tareas que debe acometer el equipo de mediadores.

En cualquier caso, la elección del soporte y estilo comunicativo a utilizar depende de las características de la información a presentar y de los potenciales interesados. La diversidad de destinatarios suele hacer aconsejable el empleo de varias vías complementarias, ya que *“proporcionar información por diferentes medios puede permitir a más gente comprenderla”*³.

La comunicación y el contacto

La comunicación debe ser cercana y próxima, de manera que las personas participantes se sientan realmente acogidas y atendidas. Es conveniente que tanto los primeros contactos como las posteriores comunicaciones (convocatorias, asistencias, aportaciones,...) se hagan por escrito (correo postal o e-mail) como de forma oral (vía telefónica o cara a cara). La comunicación escrita tendrá un carácter más institucional; el contacto directo proporcionará la proximidad y la complicidad necesaria entre la persona dinamizadora y la interesada (¡la llamada debe ser de la persona que mediará, no de su secretario!).

Una mención específica para las convocatorias. Estas deben contener tanto los datos estrictamente necesarios: nombre del o la convocante, lugar, fecha y hora. Así como información adicional: objetivos de la reunión, duración, contacto a recurrir en caso de dudas, aviso de llamada posterior para confirmar asistencia (ya que es de vital importancia tener una estimación orientativa del número de asistentes), “tareas” que deben realizar para la sesión y documentos que se adjuntan si los hubiere.

Se debe considerar también la efectividad de comunicarse de forma intensiva y selectiva con aquellos sectores que consideramos clave por su incidencia ambiental en el territorio, más que realizar una comunicación superficial con muchos sectores.

Ya hemos citado antes la necesidad de suministrar la información relevante en el momento preciso. Hay comunicaciones que necesitan ser establecidas con una antelación suficiente. Las personas convocadas tienen que poder organizar su agenda y necesitan tiempo para poder asimilar la información enviada.

Resulta curioso que en un país donde hemos desarrollado múltiples espacios para el encuentro y la actividad social espontánea (plazas, bares, terrazas, parques,...), demos tan poca relevancia a la comunicación “informal”. Es decir, a aquella que se produce a través de “eventos sociales” poco estructurados, como pequeñas excursiones, aperitivos, almuerzos, actos de celebración, etc. Estos eventos facilitan la comunicación espontánea de doble vía entre personas y representantes de distintos sectores implicados, y estimula las relaciones. Se favorece así un intercambio de ideas y de información más relajada y útil, pues no está sometida a los posibles rigores, pautas y tiempos del trabajo en grupos o en gran grupo. Cabe decir que estos eventos no necesitan ser extravagantes ni costosos. Basta con un des-

³ Arthus Convention, New Castle Workshop, 2000.

canso de 30 minutos para invitar a los asistentes a un café y algo para comer. En ese momento pueden limarse “asperezas” entre opiniones enfrentadas, resolver dudas, llegar a acuerdos que podrán ser propuestos posteriormente al grupo, reforzar alianzas, animar a la participación o a la integración de quienes se han mostrado poco activos en las sesiones, etc. Y ello supone además un detalle que suelen agradecer quienes voluntariamente nos dedican una parte de su tiempo libre.

Y ya por último, indicar que se deben contemplar las opciones que nos brindan hoy en día las nuevas tecnologías.

Incorporar una herramienta como Internet al proceso participativo puede agilizar enormemente su desarrollo. De esta forma, las posibilidades de acceder a una información plural se incrementan sustancialmente. A través de la red pueden compartirse

borradores de documentos, establecer debates, hacer llegar aportaciones, dinamizando el trabajo entre reuniones presenciales ⁴.

El uso de Internet hace posible ampliar el espectro de partes interesadas que pueden participar en el proceso, dando cabida a las aportaciones de quienes no pueden asistir a las sesiones de trabajo presenciales.

La puesta en marcha de una página web específica para el proceso permite difundir fácilmente y mantener actualizados los documentos de las diferentes fases del proceso participativo, dar información relevante sobre Red Natura, convocatorias, noticias, etc.

Por tanto, mejora notablemente la difusión del proceso y favorece el intercambio de sugerencias y comentarios sobre los distintos programas y proyectos que se estén llevando a cabo. Además de posibilitar el establecimiento de foros de discusión y la resolución de dudas.

Pero recuerda que las nuevas tecnologías nunca deben ser el método exclusivo de difusión, ya que muchas de las personas del medio rural con las que debemos contar en los procesos no son usuarios de las mismas. Si decides utilizarlas, debes valorar previamente su coste económico: atender y mantener “fresca” la web y los foros tiene un coste añadido. No lo hagas si no puedes afrontarlo.



⁴ Heras, F.2002: Entre Tantos. Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad.

Los documentos para el debate

Nos referimos a los documentos que aportan exclusivamente la información para su discusión o debate en las reuniones con los participantes del proceso; no a aquellos documentos preexistentes que se distribuyen para clarificar dudas.

Los documentos para el debate deben redactarse específicamente para las sesiones. No sirven para otra cosa. Deben trasladar información a un público no especializado de manera amena, comprensible y simplificada, pero sin pérdida de rigor). Esta “traducción” del lenguaje técnico es imprescindible y debe facilitar tanto el acceso como el intercambio de información. Por tanto serán documentos breves y sencillos. Pero es conveniente facilitar a quien lo solicite el acceso a la versión extendida de los avances de las bases técnicas de los planes.



Dado el caso, favorecer en las sesiones y en los documentos que se distribuyan el empleo de las lenguas vernáculas locales también es un aspecto clave para el desarrollo de este tipo de procesos. Aunque la sesión se desarrolle en una lengua, si quienes participan se expresan mejor en otra lengua debe facilitarse esta opción con la consiguiente traducción al resto del grupo. Esto potencia el sentimiento de implicación de la población local con el proceso y en muchas áreas rurales facilita la participación.

Herramientas para la participación: o cómo hacer que la gente se informe, hable, escuche y decida

En gran medida estamos hablando de la pericia y habilidad de las personas dinamizadoras: de su conocimiento de las distintas herramientas, de su capacidad de empatía, de su habilidad para organizar los tiempos, para facilitar que la gente hable equitativamente y que la gente sea escuchada, y para dirigir adecuadamente la dinámica y el debate.

Porque herramientas hay muchas. Pero el quid de la cuestión es ajustar adecuadamente la herramienta o técnica a la realidad del proceso y a las características del grupo, y saber variar en el momento si vemos que la cosa no funciona.

Algunos de los factores que pueden incidir en la elección de una u otra herramienta son:

- **Objetivo de la reunión presencial:** acotar el tipo y nivel de detalle de la información que queremos obtener en cada sesión, en función de las características de los asistentes es importante.

Una reunión tensa con ganaderos



El contexto previo a la reunión con ganaderos de la zona no era el mejor. Por la mañana, en otra sesión, varios líderes de opinión nos avisaban: “van a ir a por vosotros”. Hacía dos días que los buitres habían atacado varias ovejas en el momento de parir sus corderos. Había que acotar claramente el objetivo de la reunión para que las discusiones no se centraran únicamente en este problema. El objetivo era único: debatir con el colectivo aquellas medidas previstas en el borrador del plan, relacionadas con su actividad, y preguntarles “¿Qué problema ve usted, desde su actividad, para la aplicación de esta medida?”. Y en el caso de percibirse un problema “¿Qué alternativas propone para que no le suponga ningún problema?”

Ante un grupo no superior a 25 ganaderos, se repasaron solo las medidas relacionadas con esta actividad. Se seleccionaron en primer lugar, sin entrar en detalle, aquellas que les suponían algún problema para, posteriormente, en pequeños grupos, abordar como solucionarlos.

Tras una puesta en común en gran grupo, se abordaron nuevas medidas reclamadas desde el sector.

El tenso ambiente inicial fue diluyéndose poco a poco hasta llegar a un ambiente de respeto y de trabajo. No se obvió el problema de los buitres, se recogieron las aportaciones recibidas. Quizás “centrar” inicialmente el objeto de la reunión y la información a transmitir y obtener, ayudó a que la sesión fuera productiva.



- **Número previsto de participantes:** aunque siempre puede haber imprevistos, conocer de antemano el número de personas con que vamos a trabajar puede facilitar la elección de una u otra herramienta.

Con mucha gente, mucho sobre lo que hablar y con poco tiempo

También en este caso, los y las participantes seleccionaron previamente las medidas que querían discutir, al considerar que su aplicación podía ser problemática. Pero, el número de participantes, la amplia y variada batería de medidas seleccionadas y el reloj, que no dejaba de avanzar, nos obligó a utilizar una técnica que llevábamos en la “recámara”: una adaptación de la técnica de “El carrusel”⁵. Esta se basa en el principio de desplazar pequeños grupos en la sala, con el fin de centrar su atención en diferentes “paradas de trabajo” y trabajar en ellas con las ideas que propuso el grupo anterior.

Se repartieron las medidas seleccionadas en 6 zonas de la sala o “paradas de trabajo”.

Una persona del equipo de mediación actuaba de facilitadora en cada parada (otra opción es que esa función la asuma un o una participante en cada grupo). Era la encargada de enfocar las medidas expuestas en su parada y apuntar en un papelógrafo adjunto los problemas y cómo abordarlos.

El gran grupo se dividió en 6 pequeños, situado cada uno en una parada para abordar los temas concretos de esta.

A una señal del director de la dinámica, cada grupo avanzaba a la siguiente parada. Todos menos los facilitadores que se encargaban de resumir lo que indicó el grupo anterior y de recoger nuevas ideas y aportaciones ante el nuevo grupo.

Cuando todos los grupos contribuyeron a cada papelógrafo, se hizo una puesta en común.

El tiempo para cada rotación va disminuyendo conforme avanza la dinámica ya que muchas ideas ya han sido expresadas por los grupos anteriores.



⁵ Hesselink, F. 2007. La Comunicación, Educación y Conciencia Pública.

- **Recursos disponibles:** Hay herramientas que requieren del trabajo en pequeños grupos y de la presencia de dinamizadores y observadores en cada uno de ellos, así como de espacios aislados en los que puedan estar trabajando sin molestar y de materiales y equipamientos de apoyo. Otras requieren de mucho tiempo. Estos recursos no siempre están disponibles y son un limitante a la herramienta a utilizar.

Una atención exclusiva



En cierta ocasión, contábamos con un pequeño grupo de cuatro personas con las siguientes características: dificultad en la lectura de documentos, dificultad para expresarse en público y en lengua castellana, problemas para expresarse por escrito. Sin embargo, eran poseedoras de información valiosa para conocer problemas locales ambientales y desarrollar medidas de conservación.

¡Estábamos de suerte!: una trabajadora del área protegida, que mantenía una buena relación personal y profesional con ellas, se ofreció a colaborar en las sesiones. Sentada junto a ellas, se encargó de resolver posibles dudas que les suscitaban las distintas intervenciones, hacer de portavoz del grupo ante los asistentes, ayudarles en la lectura de documentos o en la escritura de tarjetas para las tormentas de ideas, etc.

Evidentemente, antes de cada sesión, el equipo de mediación informaba a esta persona de la programación completa de cada sesión.

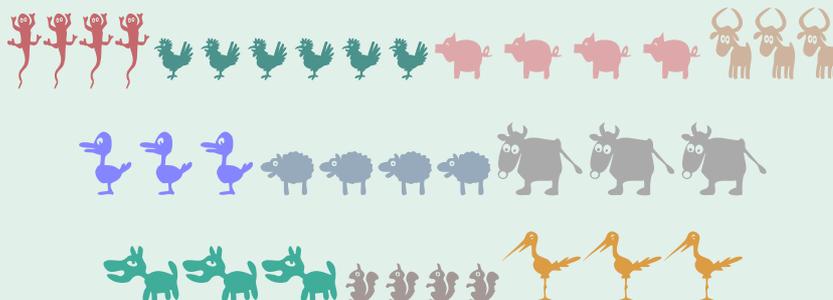
Heterogeneidad del grupo, en cuanto a intereses en juego o sectores representados.

Juntos, pero no revueltos

A veces, no solo conviene desarrollar sesiones sectoriales, sino que resulta necesario desarrollar documentos específicos para cada sector.

Una consulta previa a las partes sobre temas de interés que les gustaría debatir en las sesiones, nos ha ayudado a decidir si realizamos reuniones sobre una misma temática en distintos días o las hacemos en una misma sesión dividida en temáticas diferentes.

En otras ocasiones, los grupos sectoriales ya estaban establecidos y son las personas participantes las que se apuntan al que quieren. Durante los debates es frecuente el uso de carteles o tarjetas adhesivas para recoger, relacionar y jerarquizar las ideas que van saliendo.



- **Cultura participativa de los y las participantes.** Muchas de las técnicas existentes pueden resultar excesivamente innovadoras o requerir de una experiencia previa por parte de los participantes.

Una experiencia gratificante

Las características de la zona del Pirineo Navarro sobre la que íbamos a trabajar no dejaban lugar a dudas. Años atrás se había rechazado la declaración de Parque Natural. Ante la variedad de intereses, algunos de ellos confrontados, la diversidad de perfiles en las partes interesadas y la desconfianza que se detectaba hacia la administración ambiental, se precisaba acordar un modelo de territorio deseable. Una idea de territorio sobre la que, satisfaciendo a las partes, asentar el proceso de participación y construir las bases técnicas para su gestión.

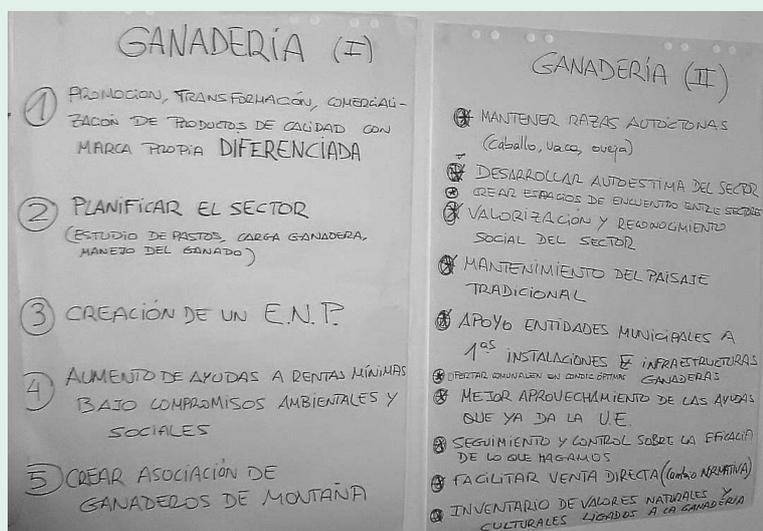


El método empleado para llegar a ese escenario futuro fue el EASW (European Awareness Scenario Workshop). Su aplicación supuso un inmenso esfuerzo para todos.

Desde tareas previas al taller como la formación y coordinación que la técnica exige al equipo de mediación, la selección estructurada de asistentes, y las entrevistas con las personas seleccionadas para explicarles la dinámica prevista y lo que se esperaba de ellas, hasta la celebración del taller de futuro, que duró una jornada completa de trabajo, parando solo para comer. La comida también estaba programada para seguir hablando del tema.

Sin embargo, la experiencia resultó todo un éxito según las valoraciones por parte de las personas asistentes, destacando cómo los distintos intereses confluían en un modelo futuro de territorio ampliamente acordado. La definición de ese futuro deseable partiendo de problemas reales, colocó a las personas en una posición de búsqueda constructiva de soluciones, minimizando momentáneamente los conflictos.

Tras la jornada y, a modo de anécdota, comentar que cuando el equipo técnico leyó los resultados de la mesa temática sobre ganadería, comprobó gratamente sorprendido que las propuestas y objetivos estratégicos no diferían substancialmente de los que ellos mismos habían propuesto para una zona de características similares. Pero en esta ocasión, dichos objetivos tenían la legitimidad que otorga haber sido propuestos por los propios ganaderos de la zona.

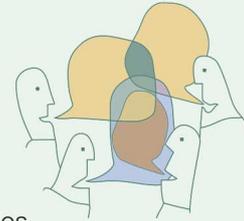


- **Ambiente, contexto, “clima” en que se desarrolla la participación:** la idoneidad de una herramienta puede no estar tanto en la herramienta en sí misma como en la motivación o disposición de los participantes a utilizarla. Para ello influyen mucho factores como el “status” social o profesional, la costumbre o miedo a hablar en público, el grado de conocimiento del resto de participantes o la credibilidad en el proceso.

¡Bla, bla, bla...y bla!

Es curioso, pero muchas técnicas o herramientas que funcionan en las reuniones con comunidades locales no suelen funcionar en sesiones con representantes institucionales.

Aquella sesión era institucional. Habían acudido altos cargos de diversos departamentos de un gobierno autonómico más acostumbrados a hablar que a escuchar. Para algunos, una convocatoria más obligada que deseada, desde el casi siempre molesto Departamento de Medio Ambiente. El objeto de la reunión era analizar los problemas para la conservación de la biodiversidad que las mesas sociales sectoriales habían detectado. Muchas de las aportaciones recibidas se mostraban muy críticas con la actuación de la Administración, aunque algunas de ellas revelaban simplemente una evidente falta de información. Ante la enorme cantidad y diversidad de problemas y el poco tiempo disponible, decidimos aplicar una técnica de selección de los más relevantes mediante rondas de votaciones con tarjetas de diversos colores. Pero es difícil que un alto cargo acostumbrado a otro tipo de dinámicas en sus reuniones habituales interprete esta técnica como una herramienta para ahorrar tiempo y seleccionar los contenidos relevantes comunes en los que debemos centrarnos.



La técnica nos ha dado excelentes resultados en otras ocasiones. Pero en aquella ocasión fue un fracaso absoluto. No fuimos capaces de valorar el tenso ambiente que precedía a la reunión. Muchos de los asistentes no estaban para tarjetas. Tenían muy claro lo único que les interesaba decir en esa reunión y venían dispuestos a hacerlo, aunque ello no coincidiera con el fin para el que habían sido convocados. Quizás habían interpretado que las críticas hacia sus departamentos expresadas en las sesiones de participación social habían sido alentadas en su provecho por el Departamento de Medio Ambiente, o quizás no habíamos dejado suficientemente claro el origen de los comentarios y que estos no necesariamente eran compartidos por dicho departamento.. El caso es que la reunión acabó antes de empezar; tras la demoledora intervención de uno de los asistentes que tras intervenir se despidió sin esperar respuesta. ¡Menos mal que no propusimos la técnica del “Carrusel” a personas tan “notables”!

- **Información-conocimiento previo** de las personas participantes sobre el tema a tratar. En la organización de los tiempos es preciso prever qué tiempo va a ser necesario o se va a poder dedicar a aportar información o realizar aclaraciones sobre los temas a tratar. La experiencia nos indica que, en general, ante el envío de información o trabajo previo a las sesiones presenciales, su lectura y análisis por parte de quienes participan es escaso, salvo casos especialmente motivados. Hay que planificar un tiempo para la “puesta a punto” antes de “arrancar” con la dinámica.

En el último apartado de esta guía, te indicamos algunos documentos y libros donde encontrarás descritas un buen número de técnicas y herramientas que puedes utilizar en diferentes momentos de la participación.

Cómo evaluar si las cosas han salido bien

La evaluación debe incorporarse al diseño del proceso de participación ciudadana y realizarse, en la medida de lo posible, a lo largo del mismo, de forma que las valoraciones obtenidas puedan servir para poder reorientarlo y mejorarlo conforme avanza.

Muchas veces la evaluación se contempla solo desde el punto de vista de quien participa, tratando de valorar su grado de satisfacción con el proceso desarrollado (difusión, metodología, organización y funcionamiento, accesibilidad,...) y con los resultados obtenidos.

La necesidad de disponer de indicadores de resultado objetivamente verificables lleva con frecuencia a centrar la evaluación en indicadores cuantitativos de fácil obtención pero de valor relativo. Así, es frecuente computar el número de participantes, la diversidad de partes interesadas presentes, el porcentaje de hombres y mujeres...

Sin embargo, resulta imprescindible profundizar en otros criterios que nos permitan evaluar la calidad del proceso, incluyendo aspectos como la transparencia, la comunicación interna, el acceso y disponibilidad de la información, la coordinación institucional, el establecimiento y respeto de las normas de juego, la calidad de las aportaciones recibidas, el porcentaje de aportaciones incorporadas al resultado,...



Estos factores de calidad son en ocasiones difícilmente cuantificables. No obstante, no por ello hay que dejar de evaluarlos. Lo deseable sería utilizar diversas herramientas para obtener una valoración lo más completa posible (cuestionarios de satisfacción, entrevistas telefónicas, entrevistas en profundidad a líderes de opinión y personas clave, observación directa, dianas, buzón de sugerencias etc.). En la práctica, sin embargo, nos encontramos muchas veces con que el único momento que podemos dedicar a recoger la opinión de los participantes es en las reuniones presenciales. En ellas, generalmente, el tiempo nunca sobra, con frecuencia apuramos el horario al máximo mientras asistimos a un lento "goteo de fugas", y resulta difícil pedir un "esfuerzo" más a los asistentes una vez que se ha extendido la sensación de que la reunión ha finalizado. Conviene por tanto reservar el tiempo necesario para la evaluación de cada sesión e incorporarla adecuadamente a la dinámica de la misma.

Existen resultados parciales que podrán y deberán ser evaluados “en caliente”, después de cada sesión. Y otros que deberán ser evaluados al final del proceso, cuando se tenga una visión global del mismo y se conozcan sus resultados finales. De nuevo, hemos de ser realistas y conscientes de los límites que nos plantea la evaluación para planificar adecuadamente qué vamos a evaluar, cómo y cuándo vamos a hacerlo.

La evaluación también debe ser capaz de discernir entre aquellos problemas que han afectado negativamente a la calidad del proceso y que pueden ser subsanables en el marco del propio proceso y de sus actores, y aquellos que dependen de condicionantes externos, como es por ejemplo el caso de la disponibilidad de información procedente de fuentes distintas a la administración ambiental o a las partes interesadas.

Nunca llueve a gusto de todos

Se haga lo que haga, hay que prepararse para recibir pocas satisfacciones y muchas críticas. Por muy transparente y honesto que sea el proceso siempre habrá colectivos que digan que ha sido opaco y ha estado manipulado. Pero recibir críticas no siempre significa que se han hecho mal las cosas. Hay grupos que tienen una postura previa muy consolidada sobre el contenido del documento, bien por posicionamientos políticos o bien por la defensa de intereses sectoriales, en cuestiones que a veces exceden la gestión del espacio protegido. Algunos de estos grupos, se formule como se formule el proceso de participación, van a criticarlo siempre que los resultados no recojan íntegramente sus opiniones y propuestas; muy probablemente no llegaran a formular ninguna aportación y renegarán públicamente del documento final sin haberlo leído. Tenemos la experiencia de ver cómo, personas que han participado en un proceso y que, como representantes de ciertas instituciones, han llegado a prestar locales y apoyo logístico al proceso... han llegado después a firmar una nota de prensa no ya cuestionando la calidad del mismo sino negando incluso que haya existido.

No hay que desalentarse; da estas críticas por inevitables ya antes de comenzar y céntrate en aquellas que de verdad pretenden mejorar la participación ciudadana. Hay tanto trabajo por hacer que no debes perder el tiempo con ellas... pero no seas autocomplaciente.



A modo de ejemplo, se recogen en el último apartado de esta guía, diversos criterios e indicadores que podrían considerarse al planificar la evaluación de un proceso.

DESARROLLO DE UN PROCESO

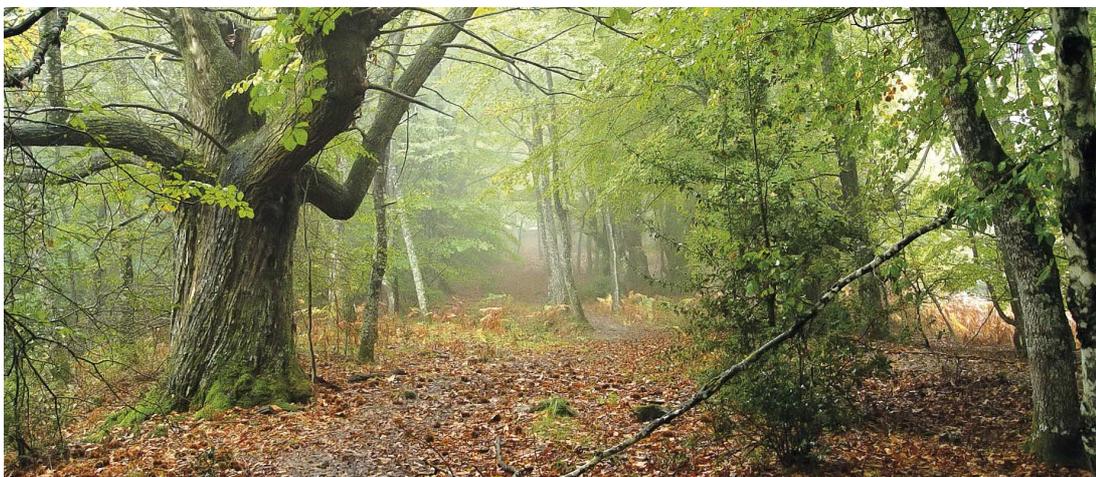
Los planes de gestión para Natura 2000

No es objeto de este manual explicar la estructura y contenidos que debe tener un plan o instrumento de gestión de un espacio de la Red Natura 2000. Existen ya algunos manuales que lo detallan⁶. Pero dada nuestra apuesta por una planificación participativa que simultanee la redacción técnica del plan y la participación ciudadana en la planificación, es conveniente conocer a grandes rasgos la estructura de los planes. Solo de esa manera será posible comprender la manera en que ambos procesos, el técnico y el social, se compaginan y retroalimentan.

De forma sencilla, cabe decir que un Plan de Gestión se estructura en torno a paquetes de medidas activas, directrices o normas definidas específicamente para elementos clave concretos identificados como objetos de gestión. Para cada uno de esos elementos clave se define cuál es la meta u objetivo final, entendido como el escenario en el que se considera que su estado de conservación es favorable y queda garantizado a largo plazo. También se definen resultados u objetivos operativos, entendidos como aquellos que definen la situación a la que deberemos llegar al final del periodo de vigencia del plan, si queremos finalmente alcanzar la meta que nos hemos propuesto a largo plazo.

Para poder evaluar la situación y los resultados del plan, hay que definir para cada elemento clave cual es la situación actual mediante indicadores objetivamente verificables; y también el valor que estos indicadores deberán tener cuando haya finalizado el plazo de ejecución del plan.

Los elementos clave son, en su mayoría, hábitats naturales y especies de flora y fauna incluidas en las Directivas Hábitats y Aves, y en los Catálogos Nacionales y Autonómicos de Especies Amenazadas. A veces, para hacer que los planes sean más sencillos, suelen considerarse como elementos clave a comunidades biológicas que tienen similares requerimientos ecológicos o grupos de hábitats naturales que necesitan la misma gestión, o incluso a elementos que desde una perspectiva ecosistémica mejoren la integridad ecológica del lugar, más allá de la consideración de componentes biológicos concretos del lugar.



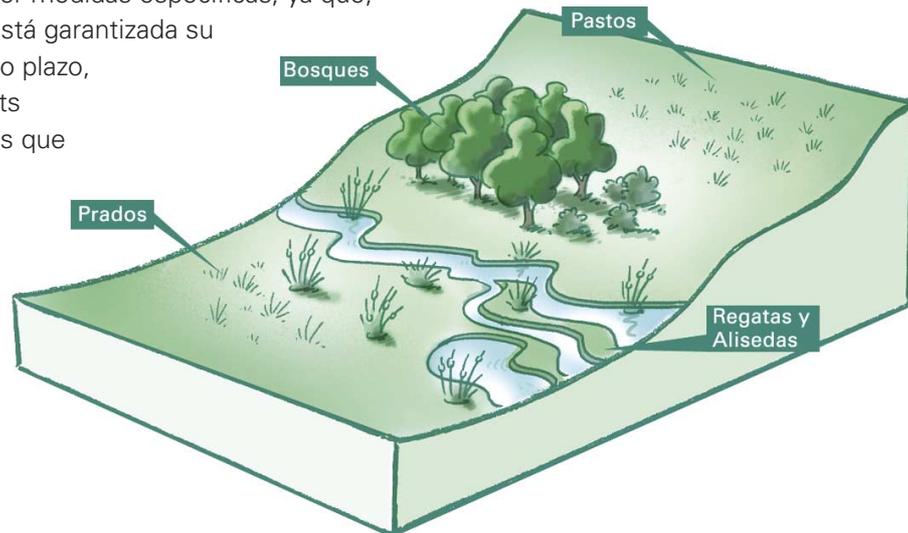
⁶ Los planes de gestión de la CAPV aplican una metodología actualizada de la contenida en la "Guía metodológica para la elaboración de planes de gestión de los lugares Natura 2000 en Navarra (García S., 2003).

Un modelo tipo de Plan de Gestión se estructura en distintas fases:

1 Diagnóstico

Incluye información general de interés sobre la localización y delimitación del lugar, los hábitats naturales, y especies de flora y fauna que han motivado la designación de un lugar como espacio de la Red Natura 2000, las características físicas y ecológicas que determinan la integridad ecológica del lugar y que pueden ser relevantes para la gestión.

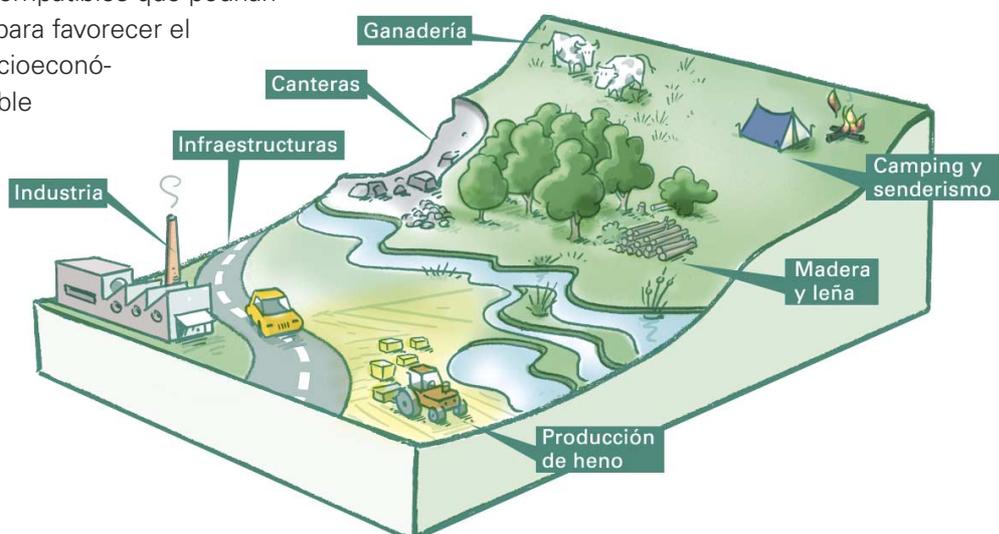
Finalmente, se determinan aquellos elementos naturales que deben ser considerados “elemento clave u objeto de gestión” y para los que el plan deberá contener medidas específicas, ya que, de lo contrario no está garantizada su conservación a largo plazo, o la de otros hábitats naturales y especies que dependan de estos elementos clave.



En este documento también deben analizarse todas aquellas actividades humanas que tengan incidencia directa o indirecta en el estado de conservación de los valores naturales que han motivado la designación del lugar, así como cualquier otra información socioeconómica que tenga que ser tomada en cuenta a la hora de proponer medidas de gestión.

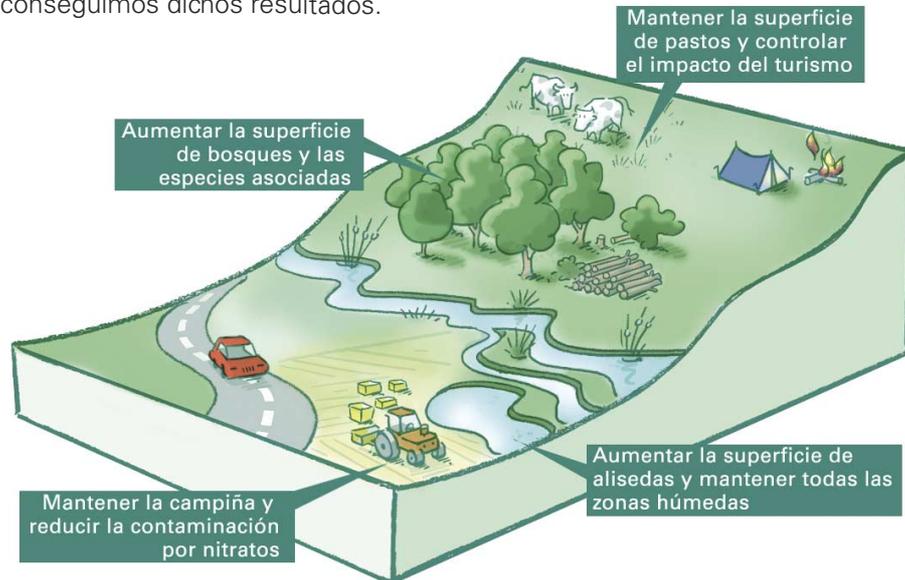
Con frecuencia este análisis nos arroja un primer mapa de los conflictos actuales y potenciales entre las actividades económicas del área protegida y la conservación de la biodiversidad.

Pero también nos da pistas sobre las actividades económicas beneficiosas que deben ser apoyadas por el plan y por las actividades compatibles que podrían promoverse para favorecer el desarrollo socioeconómico sostenible del área.



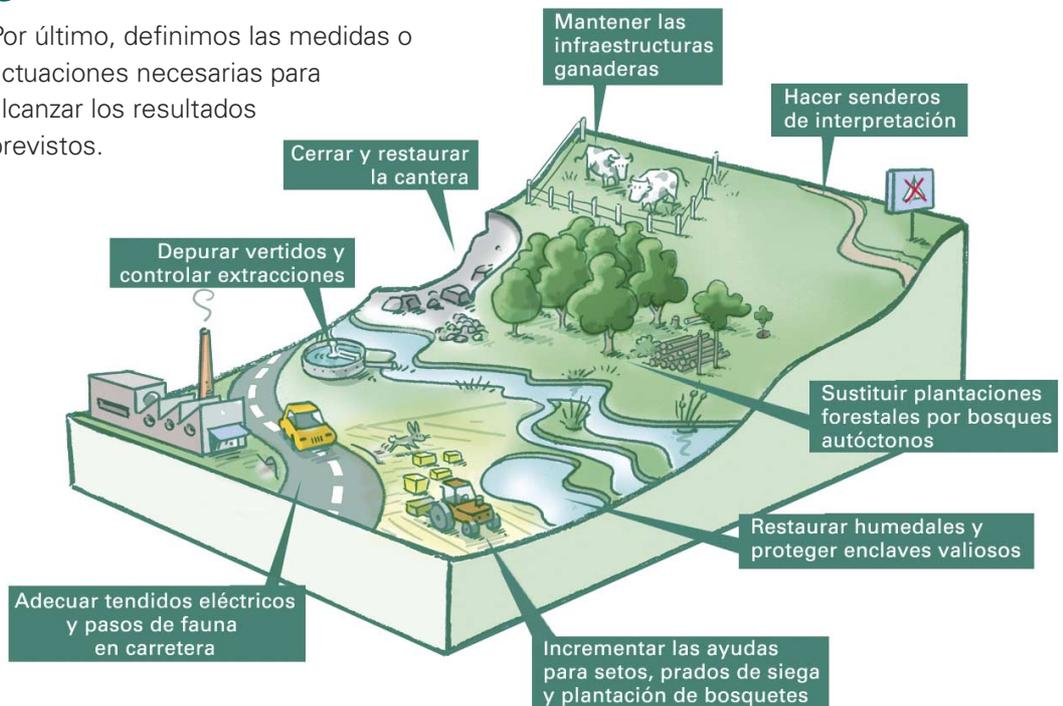
2 Objetivos

Tras conocer los elementos a gestionar, su estado de conservación en el lugar y las actividades humanas que les afectan o les pueden afectar, establecemos el escenario ideal al que podemos aspirar de forma realista para cada elemento en cada lugar y los resultados que nos proponemos alcanzar en los próximos años, indicando la manera en que vamos a medir si conseguimos dichos resultados.



3 Medidas

Por último, definimos las medidas o actuaciones necesarias para alcanzar los resultados previstos.



Dado que se trata de un plan de actuaciones, a veces resulta conveniente ubicar las medidas dentro del espacio, y para ello se establece una zonificación y un calendario de trabajo para los años en los que el plan deberá de ejecutarse.

4 Costes y presupuesto

Para que el plan pueda llevarse a cabo, hay que calcular cuál es el coste de cada una de las medidas que se proponen y quién va a ser el responsable de financiarlas y de ejecutarlas.

En el presupuesto deben de incluirse no solo las medidas directas de conservación, sino también las ayudas que deben recibir quienes adopten compromisos que contribuyan a conseguir los objetivos del plan. También deben concretarse los instrumentos que van a utilizarse para financiar esas medidas.

5 Programa de seguimiento

El programa de seguimiento incluye los indicadores que deben permitirnos medir los avances en el plan y los valores que debemos alcanzar para cada indicador al finalizar la aplicación del mismo. También debe indicarse la manera en la que se van a obtener esos datos, el momento y la entidad responsable de obtenerlos.

Todo plan debe prever mecanismos de gestión adaptativa que permitan suprimir o modificar aquellas medidas que no están dando el resultado previsto o proponer nuevas medidas que se consideren necesarias en función de los resultados parciales del plan.

Las partes interesadas que participaron en la elaboración del plan deben ser informadas de los resultados del mismo y tener opción de realizar nuevas aportaciones cuando la gestión no esté alcanzando resultados satisfactorios. Por lo que finalmente el plan deberá establecer los mecanismos de rendición de cuentas y participación social en el seguimiento y ejecución del mismo.

Fases de un proceso de participación (o cómo y cuándo sentarse a discutir)

Tareas entre las administraciones implicadas y la promotora

Habitualmente el proceso participativo se identifica con el periodo de tiempo en el que se desarrollan las reuniones y sesiones con los diversos agentes sociales que van a participar en el proceso. Sin embargo, antes de que comiencen los primeros contactos con estos agentes sociales, hay mucho trabajo previo por hacer.

Determinar los objetivos y alcance de la participación ciudadana

La primera cuestión que debe resolver la administración que promueve el proceso de participación es el grado de participación ciudadana que va a promover y permitir, según lo ya expuesto en el Bloque 2 de esta guía. Tal como se ha indicado, el modelo que proponemos va más allá de la mera información y consulta a los interesados y se encuadra dentro de lo que habitualmente se entiende como "participación activa". Por tanto, no pretendemos solo informar a las partes interesadas sobre el plan de gestión que ha elaborado la administración y que se propone aprobar, ni solicitar su opinión sobre dicho plan para valorar sus aportaciones. Los objetivos principales del proceso de participación activa serán pues:

- Establecer un diálogo activo con ciertos grupos para involucrarlos completamente en el proceso de planificación, ejecución y evaluación de los planes o instrumentos de gestión.

- Acordar un plan que contenga las medidas activas de conservación que necesitamos aplicar en el área protegida para alcanzar el estado de conservación favorable al que nos obliga la ley.

Y la cuestión clave es decidir el alcance que va a tener dicho diálogo: si la administración se reserva la responsabilidad de decidir, la manera en la que van a tener en cuenta las aportaciones de los asistentes, o si va ser posible la codecisión en alguno de los ámbitos del plan.

Una vez resuelto el objetivo prioritario y el alcance de la participación, se pueden plantear otros secundarios, como el de aumentar el interés del público, el de los políticos o de otros grupos especiales hacia los planes y hacia la conservación del lugar; mejorar los conocimientos de las comunidades locales sobre sus valores naturales, o incluso propiciar un aprendizaje social que mejore la capacidad de dichas comunidades para implicarse activamente en la gestión concertada del área protegida.

Pero todos estos objetivos estarán supeditados a los esfuerzos para conseguir el objetivo prioritario, y en cualquier caso, deberán definirse claramente. Solo así será posible planificar la evaluación adecuadamente.

Integrar la participación en la planificación estratégica y territorial

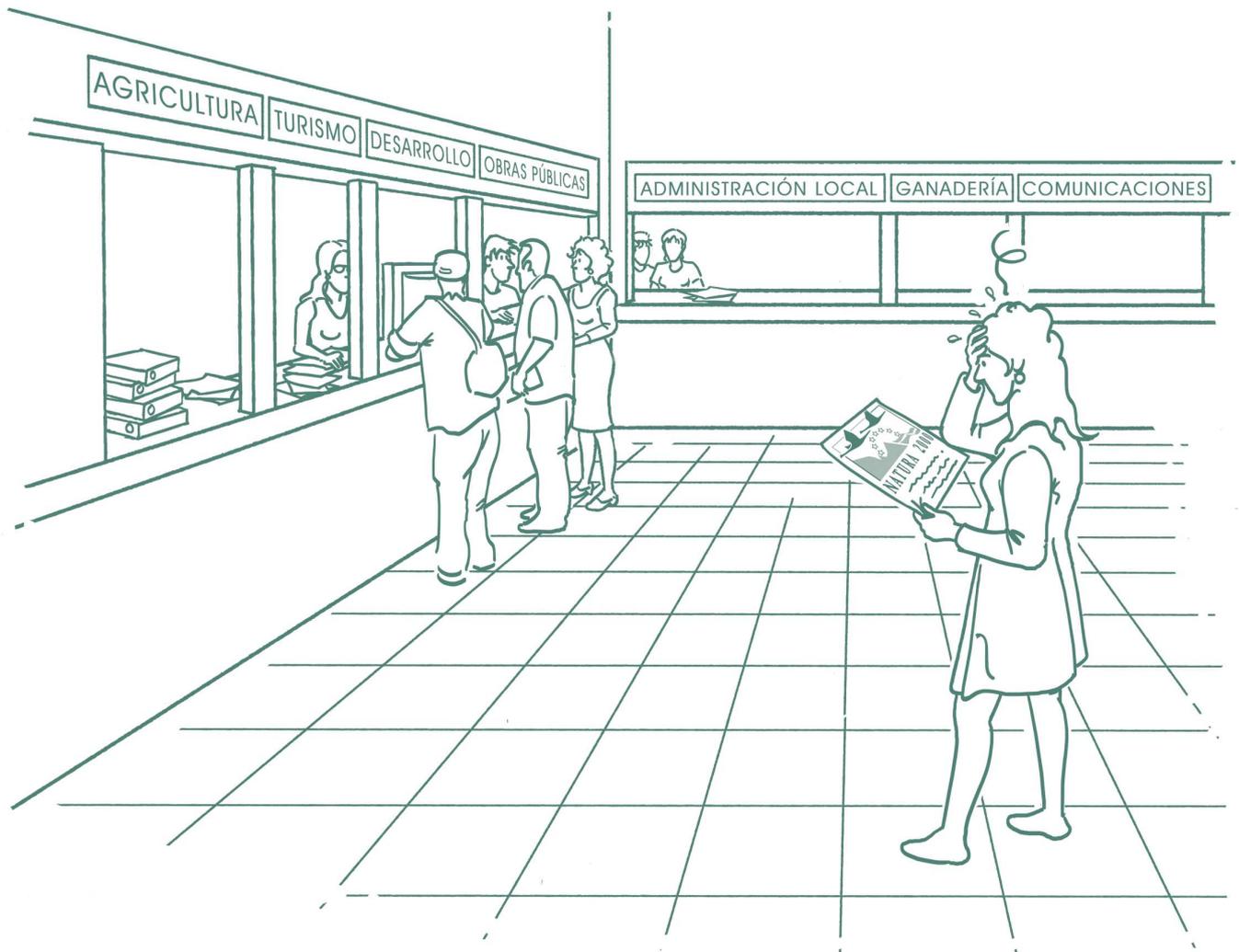
En segundo lugar, se debe comunicar al resto de las administraciones sectoriales del gobierno autonómico correspondiente, a las provinciales y locales, que tienen competencias que afectan al territorio del área protegida, la intención de poner en marcha el proceso, su objetivo y su alcance.

Los planes o instrumentos de gestión de las áreas protegidas son responsabilidad de los departamentos de medio ambiente, pero afectan de una u otra manera a todas las actividades que se realizan dentro del territorio protegido. Esas actividades son a su vez responsabilidad de otros departamentos, diputaciones o ayuntamientos que regulan, controlan, incentivan o desincentivan a los particulares propiciando unos determinados usos del suelo y de los recursos naturales, y frenando otros.

Las zonas que se han incluido en la Red Natura 2000 han sido designadas para que sean el lugar donde puedan sobrevivir los hábitats y las especies silvestres que forman nuestro patrimonio natural y nuestra diversidad ecológica. Por tanto, entre todos hemos decidido que en estas zonas, este va a ser el objetivo principal al que deben dedicarse quienes trabajan en la administración, por encima de cualquier otro objetivo. Y que ese objetivo no debe perjudicar a quienes viven en estas zonas, restándoles calidad de vida o posibilidades de tener una renta equiparable a la de cualquier otra persona que viva fuera de las mismas. Y este no es un objetivo exclusivo de los departamentos de medio ambiente, sino que lo es del conjunto de la Administración. Por lo que cada departamento debe plantearse cómo puede colaborar a ello desde los asuntos que son de su competencia.

Por tanto, y a pesar de que es la administración ambiental autonómica, como responsable de la implantación de la Red Natura 2000, la que promueve estos procesos, todos los niveles de la Administración deberían estar informados de su puesta en marcha, y definir la manera en la que se van a personar en los mismos para plantear sus posibles condicionantes y expectativas sobre el territorio. También para tomar nota de las medidas que deberán adoptar para compatibilizar sus actuaciones con el objetivo prioritario de conservación de la integridad ecológica del lugar.

Recuerda que el ciudadano tiene una imagen única de la Administración. No entiende que existan intereses contradictorios entre distintos departamentos de una misma administración. Es imprescindible que esta, ante la ciudadanía, sea capaz de ofrecer una imagen coherente durante las reuniones presenciales. Cualquier contradicción generará desconfianza y el descrédito de las instituciones. Y esto solo se puede evitar planificando adecuadamente la coordinación interinstitucional durante el proceso.



Sin embargo la manera en la que funciona la Administración es a veces bastante desalentadora. Cada departamento programa las actividades de su competencia y decide sus objetivos y proyectos sin tener muchas veces en cuenta lo que otros departamentos han planificado para el mismo territorio. Con frecuencia esos proyectos son contradictorios e incluso incompatibles. En otros casos, los departamentos responsables de los proyectos que generan inversiones y desarrollo dejan de lado a las áreas protegidas al entender que son responsabilidad de los departamentos de medio ambiente, que sin embargo no tienen capacidad inversora ni por lo tanto de incidir de forma directa y relevante sobre el desarrollo socioeconómico de las áreas protegidas.

A veces, mucha participación para los mismos participantes

En cierta ocasión, al comenzar los contactos con potenciales interesados en un proceso de participación de un plan de gestión de una zona de la Red Natura 2000, nuestra interlocutora, tras escucharnos pacientemente declinó amablemente tomar parte en el proceso. Y para justificar su actitud nos explicó que ese mismo año, el Departamento de Turismo había hecho un proceso similar para un plan de Desarrollo Turístico de la zona. El año anterior el Departamento de Agricultura había promovido un Plan Comarcal de Desarrollo Rural, justo antes de que otro departamento cuyo nombre no recordaba pusiera en marcha la Agenda Local 21; y todo tan solo dos años después de que el Departamento de Ordenación del Territorio promoviera la participación ciudadana para el Plan de Desarrollo Sostenible de la Comarca y de que el Departamento de Empleo lo hiciera para el Plan de Estímulo del Empleo Juvenil y de Apoyo a la Mujer en el ámbito Rural. Y ella había participado en todos ellos, con considerable reducción de su tiempo libre y de su calidad de vida, sin que hasta la fecha tuviera constancia de que ninguno de ellos se hubiera puesto en marcha... Nuestro primer impulso fue rescindir el contrato y dejar en paz a esa pobre gente.

Así que si es usted responsable de la Red Natura 2000 en su Comunidad Autónoma, antes de lanzarse a un proceso de participación ciudadana, comunique sus intenciones a los otros departamentos y convoque una reunión para explicarles el objetivo del proceso y el territorio afectado. Trate de obtener información sobre los proyectos estratégicos que los otros departamentos tienen sobre el área protegida; explíqueles cuales son los de su propio departamento. Analicen si existen otros proyectos de planificación a la vista para el mismo territorio y, en la medida de lo posible, programen procesos de planificación integrada con un único procedimiento de participación ciudadana.

Si esto no puede ser, como mínimo, coordinen sus acciones programadas y empujen todos en la misma dirección: supriman los proyectos contradictorios y si no son capaces de presentarse antes las comunidades locales con un único discurso, al menos háganlo con discursos coherentes. Si no es posible, quizás haya que comunicarlo a la ciudadanía.

Recuerden que están al servicio del ciudadano, y no al revés.

“Coordínese antes y haga participación social después”

En este sentido: ¿Qué tal si se plantean constituir un grupo de coordinación institucional (Ver Pág. 22, apartado *Comisión de Integración*) donde estén representados todos los departamentos y entidades públicas que tienen una incidencia significativa sobre el área protegida? Sabemos que disponen ustedes de poco personal, pero descubrirán que la coordinación institucional acaba ahorrando tiempo y mejora exponencialmente los resultados y la eficiencia de la gestión pública. Este grupo deberá reunirse cuantas veces sea necesario a lo largo del proceso para discutir las aportaciones o aspectos que tengan incidencia horizontal. También deberán preverse reuniones bilaterales para temas que afecten a la conservación pero tengan un alcance limitado sobre otros sectores, y para canalizar las demandas ciudadanas que surjan en el proceso pero que no tengan cabida en el ámbito del plan por ser ajenas a la conservación.

Establecer los recursos necesarios y el calendario

Una vez superados los condicionantes anteriormente citados, se deben analizar los recursos humanos, materiales y económicos necesarios. Y dejémoslo claro: la participación ciudadana activa cuesta tiempo y dinero... pero nos ahorra aún más de ambos, ya que no solo fortalece las relaciones institucionales con la ciudadanía y consigue planes de mayor calidad, sino que resuelve conflictos que de otra manera costaría mucho tiempo y dinero desactivar. Hay que asumir por tanto, que requiere recursos y gente experimentada.

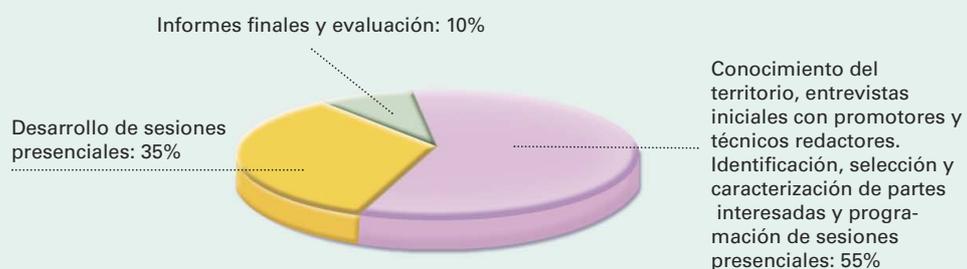
Con un presupuesto limitado, se necesita de una mayor inversión de tiempo para alcanzar la misma calidad. Si el tiempo es además corto, es necesario ya sea rebajar las expectativas o darse por satisfecho con un proceso de menor calidad. El recurso a profesionales cualificados es la opción más eficiente; y probablemente permitirá obtener mejores resultados con medios escasos.

Hay que decir que la comunicación ambiental es un proceso participativo y multidireccional, que comparte soluciones. Es, por tanto, un proceso que requiere habilidades sociales y organizativas, técnicas y económicas, de diagnóstico y evaluación, habilidades derivadas del diálogo y de la interacción con otros actores⁷. Esto implica que es necesario contar con personas con experiencia, capacitadas y cualificadas. Cada vez se recurre más a equipos profesionales como educadores ambientales, trabajadores sociales, sociólogos, etc. La formación inicial de estos equipos puede ser muy variada, pero lo importante es la capacitación para el desarrollo de las tareas y su experiencia en el trato con las potenciales partes interesadas. (Ver Pág.23 *Los equipos de mediación ambiental*).

Cuánto dinero cuesta y cómo lo gasto

Para un gestor público la gran pregunta es: ¿cuál es el coste de un proceso de participación en un área protegida? Resulta muy difícil dar una cifra ya que como puede suponerse, el coste depende de variables casi infinitas. Pero si con ello conseguimos que no nos lo pregunten siempre que los tenemos delante, diremos que sobre la base de nuestra experiencia, para un proceso sencillo con tres sesiones presenciales (presentación, taller de medidas y clausura), en dos idiomas, a fecha de edición de esta guía y en un territorio más bien pequeño (3.000 ha), el coste estimado es de entre 10.000 y 12.000 €. Pero lo que más suele sorprender a nuestros interlocutores es la manera en la que se desglosa el gasto en base a las horas dedicadas.

A título orientativo estimamos que el gasto se distribuye de la siguiente manera:



⁷ Andelman, M. 2003: La Comunicación Ambiental e la planificación participativa de las políticas para la conservación y uso sustentable de la Diversidad Biológica.

Por otra parte, los procesos de participación ciudadana deben tener un principio y un final claramente definidos y no prolongarse en el tiempo, a fin de poder planificar unos ritmos adecuados que permitan la integración de todos los agentes y donde los objetivos y compromisos establecidos no se diluyan en el tiempo.

Entre las distintas sesiones de trabajo debe transcurrir el tiempo necesario para que se incorporen las aportaciones pertinentes de la sesión anterior y puedan ser analizados los documentos que se distribuyan para la siguiente. Pero de la misma forma, es necesario evitar que los periodos entre sesiones sean largos. Con ello se “enfrian” los ánimos y el interés en participar, y es más difícil comprender la relación secuencial del proceso.

El calendario debe adecuarse para que puedan ser debatidos todos los aspectos de interés, y tener la flexibilidad suficiente para que puedan improvisarse las actividades que se consideren necesarias para el mejor funcionamiento de los trabajos, como la consulta a expertos o sesiones temáticas sobre aspectos complejos. Debe considerarse la posibilidad de organizar, a solicitud de las partes interesadas, acciones formativas e informativas sobre aspectos concretos relevantes para la elaboración del plan. Todo ello debe, no obstante, tener en consideración los recursos y personal disponible.

¿Tiene usted buena memoria?

Se había planificado que el proceso se desarrollara en unos 8 meses. La primera reunión de presentación, la fase de información y el análisis de Partes Interesadas, se llevaron a cabo en los meses de verano de 2005. Por distintos motivos esgrimidos por la administración promotora, las restantes sesiones se retrasaron excesivamente entre sí. La clausura y el cierre del documento acordado se demoraron hasta junio de 2007. El plan fue aprobado por el gobierno autonómico en febrero de 2011, casi cuando ya debía haberse ejecutado por completo. A esas alturas ¿quién se acuerda ya de sus aportaciones y de los resultados finales del proceso? Es más, probablemente más de la mitad de las medidas, sus responsables y sus presupuestos serán ya obsoletos.

Conocer el estado de la cuestión en el área protegida

Para poder dinamizar satisfactoriamente el proceso, el equipo de mediación debe documentarse sobre el área protegida, sus valores y problemática. Bien es cierto que su tarea no va a ser dar respuesta a los interrogantes técnicos que puedan producirse en las sesiones de trabajo. Para eso está el equipo redactor, con quien deberá coordinarse y a quien trasladará las dudas que se planteen.

Pero deben tener un conocimiento lo más completo posible sobre la materia para poder moderar los debates, seleccionar la información relevante y transmitirla de forma comprensible. Es por ello que resultará clave apoyarse en el equipo técnico responsable de la redacción del plan. De ese apoyo obtendrá un análisis exhaustivo sobre los valores naturales que han motivado la designación del área protegida, de su estado de conservación actual y de sus requerimientos ecológicos.

Especialmente relevantes serán también los conocimientos sobre las actividades humanas que se desarrollan y pueden llegar a tener efectos significativos sobre la biodiversidad, así como sobre las medidas que puedan llegar a plantearse para la gestión sostenible del lugar.

Esta información nos permitirá tener una primera imagen de las personas o entidades que resulta conveniente que participen activamente en el proceso.

Identificación y selección de partes interesadas

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente indica que son partes interesadas, *“todas aquellas personas o asociaciones que se puedan ver afectados por el plan o que puedan tener una influencia significativa sobre lo que contenga”*. Según esto, en relación a la planificación de la Red Natura 2000 podría considerarse parte interesada a:

- cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que tenga entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general, o la de todo o parte del lugar afectado por el plan en particular, o la de alguno de los componentes del patrimonio natural presentes en dicho lugar, o cuya presencia en un futuro se considera necesaria para alcanzar la integridad ecológica de dicho lugar o el estado favorable de conservación del componente en cuestión.
- toda persona física o jurídica, así como las asociaciones y organizaciones que les representen, cuya actividad tenga o pueda tener efectos significativos sobre la integridad ecológica del ámbito territorial afectado por el plan o instrumento de gestión, o sobre las especies silvestres y hábitats naturales que han motivado su designación e inclusión en la Red Natura 2000.
- toda persona física o jurídica que tenga derechos o intereses sociales y económicos legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por el plan.

Además, según dicha ley, corresponde a las Administraciones públicas competentes determinar, con antelación suficiente, qué miembros del público tienen la condición de “persona interesada” para participar en los procedimientos de participación, y se asegurarán de informarles mediante medios apropiados sobre el inicio de dicho procedimiento.

A nuestro juicio, la participación debe ser lo más directa posible dando prioridad a la participación de personas particulares y no solo de organizaciones e instituciones. No obstante, es evidente que no resulta operativo promover la participación activa de un número excesivo de agentes sociales, por lo que resulta imprescindible realizar una adecuada selección y caracterización de las partes interesadas.

Según el perfil social, podemos distinguir tres tipos de partes interesadas:

- a) Administraciones o entidades públicas.
- b) Agentes económicos: agricultores, ganaderos, silvicultores, apicultores, artesanos, empresas de restauración y alojamiento, empresas de ocio y deporte, asociaciones profesionales, productores de energía, consultorías e ingenierías, empresas de servicios,...
- c) Agentes sociales: propietarios, asociaciones locales, sindicatos, asociaciones científicas o conservacionistas, medios de comunicación, usuarios del territorio (cazadores, senderistas, asociaciones deportivas, etc.)

Y según la influencia que pueden tener sobre los resultados del plan, podemos distinguir cuatro tipos de partes interesadas:

- Actores clave, que tienen un alto interés en participar y gran influencia.
- Actores altamente influyentes, pero con escaso interés en los fines del plan, o incluso con fines contrarios. Pueden ser un riesgo y ser potencialmente conflictivos.
- Actores con poca influencia pero mucho interés. Son generalmente de gran apoyo, pero carecen de capacidad para influir, salvo que formen alianzas con otros agentes.
- Actores que tienen poco interés o capacidad de influir sobre los resultados deseados. Hay poca necesidad de considerarlos o de dedicarles tiempo y esfuerzo.

El interés en la conservación y la capacidad de influencia en algunos de los aspectos que se deben abordar en el plan, deben ser factores determinantes a la hora de identificar a quién es conveniente invitar a participar en el proceso.



¿Cómo identificar a las partes interesadas?

Para seleccionar a las partes interesadas proponemos seguir los siguientes pasos:

Paso 1º: *Hacer una lista preliminar*

Resulta importante inicialmente mantener entrevistas con el equipo técnico redactor del plan. Seguramente han visitado ya el espacio en varias ocasiones y habrán realizado un avance del análisis socioeconómico de la zona, tendrán información sobre el porcentaje de titularidad pública o privada de los terrenos, conocerán las actividades que se desarrollan en el lugar y su grado de incidencia en la conservación de la biodiversidad.

Casi simultáneamente, partiendo de esa información, podemos hacer ya nuestro primer rastreo a través de Internet, buscando organismos locales relacionados con los usos del territorio, direcciones y forma de contacto:

- Ayuntamientos.
- Mancomunidades de servicios.
- Agencias locales de desarrollo.
- Cooperativas agrarias.
- Sindicatos.
- Colectivos forestales.
- Asociaciones profesionales de turismo.
- Federaciones de deportes en la Naturaleza.
- Sociedades de caza y pesca.
- ONG locales de conservación de la Naturaleza.

Paso 2º: Confirmación y ampliación de la lista

Tras el primer barrido, llega el momento de las entrevistas que verifiquen o engrosen nuestro primer listado. Si bien estas entrevistas pueden realizarse por teléfono, es muy recomendable llevarlas a cabo cara a cara. De esta forma el intercambio de información es mucho más fluido y próximo ¡Empieza el trabajo de ganarse la confianza del personal! En este momento resultan claves las entrevistas con técnicos y concejalías ambientales de los ayuntamientos o municipios implicados y con agentes de desarrollo local. Los ayuntamientos y agencias son los grandes conocedores de la realidad del territorio. Aglutinan datos de propietarios y colectivos, y pueden aportar información sobre conocimientos, percepciones y sentir previo entre la población local, así como reforzar la capacidad de convocatoria y el interés local del proyecto de cara a la comunidad; con ello se minimiza la sensación de que venimos “de fuera” a decirles qué hacer.

Desdoblado la participación

En Aiako Harria, territorio guipuzcoano Natura 2000, la propiedad es eminentemente pública, perteneciente a los municipios implicados. Durante el análisis de las partes interesadas pudimos comprobar que cada municipio contaba con un técnico ambiental con mucha información, amplia formación y criterio suficiente para hacer aportaciones técnicas cualificadas en cuanto a la conservación de la biodiversidad de un territorio que conocía a la perfección.

Ante ello, se optó por crear un grupo de trabajo específico dentro del proceso participativo, que daba cabida a todos estos técnicos y que contrastaban ideas de forma directa con el equipo redactor del documento de gestión.

Esas entrevistas ayudarán a:

- Contrastar ideas sobre el proceso que se pretende desarrollar y recibir sugerencias para adaptarlo lo mejor posible a la realidad local.
- Verificar el grado de incidencia de los actores de nuestro primer listado.

- Comprobar y actualizar las formas de contacto: teléfonos, correos electrónicos, etc.
- Ampliar la lista con nuevos colectivos y personas.
- Empezar a poner nombres propios y contactos concretos a representantes de esos colectivos.
- Obtener datos de propietarios de terrenos y profesionales relevantes.
- Conocer las vías habituales de comunicación empleadas por estos organismos para valorar las opciones de difusión del inicio del proceso de participación.
- Avanzar en la caracterización del ayuntamiento y agencia de desarrollo como parte interesada (ver siguiente apartado)
- Avanzar en las cuestiones logísticas necesarias para el desarrollo de la participación (idioma, disponibilidad de salas y otros recursos materiales, horarios posibles, ...)
- Solicitar apoyo y respaldo para el proceso.

Se debe valorar, ante el grado de interés que muestren en las entrevistas, la posible creación de grupos de trabajo continuados con personas pertenecientes a los ayuntamientos o agencias de desarrollo. Estos grupos actuarían como "grupos focales". Con ellos se mantendrá, a lo largo del proceso, un contacto más estrecho y continuo. Tendrán un papel activo a la hora de hacer sugerencias metodológicas, apoyar en las labores de difusión del proceso, así como en cuestiones logísticas.

Con muy pocos medios pero con muy buenas ideas

En los Robledales de Ultzama (Navarra), el equipo redactor del plan de gestión no contaba con la ayuda de un equipo especializado de mediación. Sin embargo, contó con un aliado excepcional para identificar y caracterizar a las partes interesadas, así como realizar tareas informativas y divulgativas a escala local. El equipo de atención al público, vigilancia y mantenimiento de un Área Natural Recreativa ubicada en el interior del espacio se ofreció a colaborar en esas tareas. Este equipo conocía a la perfección los valores naturales del espacio y la realidad social de las comunidades locales. Además estaban muy capacitados para el desarrollo de programas de educación y comunicación ambiental. Con muy pocos medios pero con muy buenas ideas y mejores mensajes, elaboraron una sencilla exposición sobre la Red Natura 2000 y sobre por qué los Robledales de Ultzama formaban parte de esta Red. La exposición, colocada en uno de los pueblos, era atendida por los propios trabajadores, por lo que se vio poco a poco convertida en una "oficina local de información sobre Natura 2000" ante el paso constante de personas locales que visitaban la exposición o demandaban información.

Atendiendo a las demandas recibidas se fueron programando mesas sectoriales de participación, las charlas informativas para colectivos concretos, entrevistas con la administración local, sindicatos, etc.

CAMPAÑA de INFORMACIÓN sobre el L.I.C.

En el Centro de Visitantes de Kuartelenea (Lizaso) se ha instalado una exposición permanente sobre el L.I.C. y se ofrece atención al público para cualquier información que se solicite.

Horarios:
de lunes a viernes:
de 10 – 14 h.

Contacto:
Eduarne Gerendiain:
948 305300 – 620 955454



G.K.T.ri buruzko INFORMAZIO KANPAINA

INFORMA ZAITEZ
IRITZI BAT OSATZEKO

INFÓRMATE
PARA OPINAR



Kuartelenea Bisitari Zentroan (Lizaso) G.K.T.ri buruzko erakusketa bat antolatu da eta edozein informazio eskaintzen da eskatuz gero.

Ordutegia:
asteleheneretik ostiralera:
10 – 14 o.

Kontaktua:
Eduarne Gerendiain:
948 305300 – 620 955454

KOLABORATZAILEA

GOBIERNO DE NAVARRA

COLABORADOR

BULTZATZEN DU PROMISE

Medio Ambiente Ingurugiroa

Gobierno de Navarra Nafarroako Gobernua

56 | 4.- DESARROLLO DE UN PROCESO

Incluso, si la disposición individual es favorable, es sumamente interesante la realización de una reunión con todas las alcaldías en áreas protegidas donde confluyen varios municipios. Es importante que conozcan las tareas que queremos realizar, que colaboren en estas, nos orienten con su opinión e intercambiamos información que puede interesar a todos.

Si logramos implicar a los ayuntamientos y los incluimos en el proceso como entidades colaboradoras, se allanará el terreno para acceder a sus vecinos y vecinas. No olvidemos que los ayuntamientos constituyen el puente institucional entre la administración autonómica y la ciudadanía.

Está claro, por tanto, que son instrumentos muy valiosos y así se lo debemos hacer sentir. ¿Cómo?:

- Poniendo a su disposición la información relevante, tanto la técnica como la generada durante el proceso, antes que sus vecinos.
- Asignándoles un papel protagonista en las sesiones de participación que tengan cierto carácter institucional: presentaciones y clausuras.
- Gestionando posibles encuentros con sus homólogos en la administración autonómica.
- Gestionando posibles entrevistas con los redactores de los planes.
- Utilizando recursos municipales: salas, tabloneros de anuncios municipales,...
- Participando activamente en la emisión de las convocatorias.

A modo de ejemplo

Debido a la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, nos solemos encontrar con dificultades para acceder a datos de contacto de personas que consideramos que deben participar (propietarios, agricultores y ganaderos). En varios procesos, los ayuntamientos implicados nos han prestado una inmensa ayuda para solventar el problema, encargándose ellos de realizar la convocatoria a la sesión de presentación. Lo hicieron a través de bandos, tabloneros de anuncios municipales, contactos con asociaciones e, incluso, buzoneos y envíos postales a propietarios.

Una vez celebrada la sesión de presentación, poníamos a disposición de quien lo deseara una ficha de inscripción al proceso de participación a llevar a cabo, a cumplimentar voluntariamente. De esta forma, contábamos ya con nombres y contactos aportados directamente por los interesados. Incluso días después, nos llamaba gente que no pudo acudir y quería "apuntarse a eso de la participación".

Los mayores índices de participación los hemos conseguido en lugares donde los ayuntamientos han colaborado activamente con nosotros.

Paso 3º: Entrevistas con otras personas y entidades

Derivado de esos primeros contactos, debemos analizar nuestra lista para valorar el desarrollo de posibles entrevistas con aquellos organismos con un alto grado de incidencia, con líderes de opinión ya identificados o con personas que por diversos motivos pueden aportar información relevante o difundir a nivel local la participación. Todo ello con el fin de aumentar y consolidar una buena base de datos de posibles participantes.

En todos los casos, cuando hay una entrevista, se recomienda ofrecer información escrita al entrevistado sobre los valores del espacio, sobre qué es un plan de gestión y sobre lo que supone, así como sobre el modelo de participación que deseamos llevar a cabo. Igualmente, es conveniente estar debidamente acreditados como equipo contratado por la institución promotora.

Paso 4º: *Mantener la lista abierta*

Es frecuente que durante el proceso de participación puedan aparecer nuevas entidades o personas interesadas en participar (especialmente una vez efectuada la “Presentación” del proceso”), por lo que hay que posibilitar su incorporación al mismo.

Caracterización de las partes y análisis de alianzas

Conforme vamos realizando el “trabajo de campo” para completar nuestra lista de participantes debemos:

a) Caracterizar las partes interesadas

Sin duda un arduo y duro trabajo pero, a su vez, fundamental, pues si logramos una ajustada lista de posibles participantes y analizamos sus características, incrementaremos nuestras opciones de elegir el modelo idóneo de participación y las herramientas a utilizar.

La identificación, selección y caracterización de las partes interesadas ocuparán la mayor parte del tiempo que destinemos a la participación. Además, según avancemos en la identificación y selección de partes interesadas, fruto del contacto personal y de la transmisión de información importante y entendible, lograremos una mayor motivación para asistir posteriormente a las sesiones presenciales y nos iremos ganando la confianza de las partes.

¿Qué nos interesa saber de cada parte interesada?

- Características que puedan ser relevantes de cara a la planificación y respecto de su capacitación para intervenir en la gestión o en la ejecución de las medidas que el plan pueda proponer: competencias de gestión, capacidad de financiación de políticas de conservación, situación socioeconómica, cualificación profesional, sensibilidad ambiental, percepción y valoración del espacio, intereses y expectativas que puedan afectar al estado de conservación del lugar.
- Información que puedan tener y que sea relevante para el plan.
- Conflictos potenciales. Surgen del análisis cruzado entre los objetivos de conservación, los usos actuales del suelo, los intereses y las expectativas de cada parte.
- Representatividad e influencia social, así como la relación que mantiene con otras partes.
- Implicaciones y conclusiones para el proyecto: posibles aportaciones al plan, recomendaciones de cara a su participación en el proceso y en la gestión del espacio.

El resultado de este análisis puede organizarse en fichas o en una matriz de doble entrada⁸.

⁸ García, S., 2003: Guía Metodológica para la elaboración de los planes de gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) de Navarra.

b) Analizar posibles alianzas con colectivos

Especial interés tiene el análisis de posibles alianzas. Los procesos de participación proporcionan escenarios muy propicios para constituir alianzas estables y duraderas a favor de la conservación. Es por ello que se debe trabajar para generar alianzas con otras organizaciones o personas influyentes que puedan compartir los objetivos y las metas del plan.

Estas alianzas deben sustentarse sobre la base de posturas claras y acuerdos transparentes, debidamente cuantificados cuando impliquen compromisos financieros. Tratar de suscribir acuerdos o pactar adhesiones al plan sobre la base de escenarios ambiguos, incertidumbres o silenciando conflictos potenciales con el único objetivo de poder aprobar cuanto antes un plan que probablemente no podrá ser ejecutado, solo consigue retrasar la aparición de dichos conflictos, manifestados en un futuro con una mayor intensidad; así como generar desconfianza en futuros procesos participativos y defraudar las expectativas generadas en el área protegida.

Las asociaciones conservacionistas que probablemente participarán en el proceso gozan de un crédito social muy elevado. De la misma manera, las asociaciones profesionales disfrutan de la confianza de sus asociados. Es muy posible que en ambos casos tengan sus propios canales de difusión, o acceso a ciertos medios de comunicación y sean capaces de llegar a distintos grupos. La administración ambiental puede tratar de paliar el descrédito en el que probablemente se encuentre, tratando de alcanzar alianzas estratégicas con estas asociaciones, para que sean ellas quienes promuevan actitudes favorables



hacia el plan de gestión entre sus asociados o en su esfera de influencia. Pero ojo, estas alianzas deben promoverse desde el respeto a los futuros aliados, ante quienes se adquiere con ello un compromiso para buscar conjuntamente mayor eficacia en la consecución de los objetivos que se comparten.

De la misma manera, los medios de comunicación pueden ser excelentes aliados. Pero no deben ser utilizados con fines propagandísticos, sino como instrumentos difusores de información veraz en favor de la participación y de la conservación. Resulta de utilidad que el proceso genere periódicamente comunicados de prensa para informar del avance del propio proceso, y ofrecer la posibilidad de celebrar reuniones extraordinarias y específicas con los medios. Resultan especialmente inspiradoras las que se celebran en el propio espacio protegido, y en el marco de visitas de campo organizadas para la prensa.

Yo te informo, tú informas

El proceso de participación pública en la subcuenca del río Bidasoa (enmarcado en la elaboración de Planes de Cuenca Hidrológicos al amparo de la Directiva Marco del Agua) en el que colaboramos, contaba desde su inicio con un sencillo Plan de Comunicación a llevar a cabo con los medios locales. De forma esquemática se estructuraba así:

En la fase inicial (antes de iniciar las sesiones presenciales):

Se desarrolló un encuentro específico con periodistas de prensa, radio y televisión locales, para coordinar el seguimiento y cobertura por parte de los medios de comunicación de ámbito local. Los objetivos concretos del mismo fueron:

- Contar de forma didáctica la Directiva Marco.
- Explicar el proceso concreto de participación de la cuenca sobre la que trabajar.
- Fidelizar los contactos personales con periodistas que fueran a cubrir el proceso.
- Definir la implicación esperada, intervenciones, contactos (forma y momentos) y compromisos por ambas partes: notas de prensa, al menos al final de la fase de diagnóstico, la de medidas y el encuentro final; establecer una "sección fija" en la que fueran apareciendo aspectos relacionados con la gestión del agua en el territorio; propuestas de temas de reportajes o entrevistas.

Se acordó que los medios, si lo consideraban oportuno, podrían asistir al inicio de las sesiones para hacer un reportaje gráfico, evitando su asistencia en directo a los talleres para no interferir en el desarrollo de los mismos.

En este encuentro se facilitó también un dossier a todos con información clave para entender el proceso.

En la Fase de desarrollo del proceso:

Se desarrollaron los compromisos adquiridos en el encuentro anterior.

En la Fase final:

Se elaboraron y presentaron los resultados finales (aportaciones a la planificación hidrológica) por escrito y, en un nuevo encuentro específico con los medios locales, se presentaron detalladamente los resultados y la evaluación del proceso de participación.

Programar las sesiones presenciales

Programar

El número, objetivo y formato de las sesiones presenciales dependerá de la complejidad del área protegida, del número, tipología y heterogeneidad de partes interesadas, y de los recursos disponibles.

El ideal sería establecer una sesión presencial para cada uno de los pasos que se proponen y coincidiendo además con los pasos que se siguen en la redacción técnica de los planes de gestión. Sin embargo se debe valorar la experiencia de los participantes y el dominio de la materia. Todas nuestras experiencias en la Red Natura 2000 han sido para la elaboración del

primero de los planes o instrumentos de gestión de una zona; estamos seguros de que si a estas experiencias les siguieran los años de vigencia de gestión concertada, con un buen funcionamiento de los órganos de participación social y seguimiento, los procesos de participación ciudadana para la reedición de planes serían más eficientes, podrían afrontar discusiones más complejas y avanzar notablemente en mecanismos de codecisión.

En la situación general actual, la reducción del número de sesiones facilita la disposición para la participación cuando no existe una tendencia y costumbre en ese sentido. La mayor intensidad de las sesiones resultantes aumenta la sensación de “sentido” y “aprovechamiento” del tiempo invertido. Se pueden suprimir algunos pasos para discutir sobre las cuestiones esenciales o unir varios pasos en una misma sesión presencial.

En nuestra opinión, para un proceso sencillo se precisan al menos tres momentos presenciales:

- Presentación-información.
- Discusión de medidas.
- Clausura-resultados del proceso.

Independientemente del número total de sesiones presenciales, se valorará la realización de una misma sesión en fechas y horarios diferentes, adaptando la celebración de los talleres a la realidad social de la zona y así atender al carácter altruista y desinteresado de las personas participantes (es decir, nada de horario de funcionario y a tener en cuenta la hora de ordeño de las vacas; ¡nos toca, a todos, llegar tarde a casa!).

Y ¡volvemos a insistir!: la confirmación de la asistencia a una sesión mediante llamadas telefónicas por parte de los técnicos dinamizadores facilitará la planificación de la sesión y la elección de herramientas adecuadas para obtener mejores resultados. Y no olvides en las sesiones hacer un pequeño receso para tomar algo todos juntos en un lugar preparado *ex profeso* para ello, con objeto de fomentar la comunicación informal entre asistentes; entre estos y los equipos técnicos y redactores; y entre todos ellos con el equipo de dinamización.

Todos estos esfuerzos además de generar vínculos con los asistentes reducen la necesidad de improvisar.

Las sesiones

■ Sesión de Presentación-Información

Aunque no sea así para los promotores y dinamizadores del proceso, para las partes interesadas esta sesión de presentación constituye a efectos formales el punto de inicio del proceso de participación. Es por ello recomendable y deseable que en la sesión tome parte algún representante de la administración ambiental, que presente al equipo dinamizador y redactor, escenifique el respaldo institucional y evidencie su implicación en el proceso. Es objeto de la parte institucional de esta sesión exponer claramente los límites (reglas del juego), alcance y objetivos del proceso de participación.

Si bien la sesión es básicamente expositiva, es necesario iniciar ya el diálogo con los asistentes ya que hay algunos aspectos que es necesario conocer sobre las personas y grupos con los que vamos a trabajar:

- Cuánto conocen del lugar y de Natura 2000
- Cuál es su actitud hacia dicho lugar
- Dónde han obtenido la información que poseen
- Qué les preocupa

Sumando pues lo que nos interesa conocer y lo que nos interesa que conozcan, la finalidad principal de la sesión será:

- Informar del proceso a desarrollar (hitos, calendario, horarios,...) y de las normas o “reglas de juego”.
- Presentar al equipo de trabajo.
- Ofrecer información sobre el lugar, sus características, los valores que han motivado su designación, las consecuencias de esa designación y los requerimientos para mantener en un estado favorable de conservación los hábitats, flora y fauna del lugar. En resumen, mostrar en qué consiste el plan de gestión.
- Solicitar información u opinión sobre el proceso.
- Extraer información valiosa para la participación social.
- Analizar expectativas, prioridades,... y detectar puntos débiles y amenazas posibles.
- Buscar apoyo de las entidades a las que en su caso pertenezcan, así como un respaldo técnico e institucional continuo al proceso social a desarrollar.
- Analizar las mejores vías de comunicación a emplear.
- Detectar posibles nuevos líderes de opinión, nuevos sectores clave y nuevos posibles contactos.
- Incorporar nuevos participantes y solicitar su inscripción “formal” y voluntaria en el proceso. Y con ello, sus datos de contacto.



Cuando la gente se presenta en la primera reunión lo habitual es que ya tenga cierta información sobre el tema. Pero con frecuencia esta información es errónea, inexacta y parcial. Esto es un factor muy limitante para los procesos participativos pues construimos nuestras opiniones sobre la información de que disponemos. Por tanto es esencial valorar la calidad y cantidad de información que las partes interesadas tienen del área protegida y de los objetivos del plan, e identificar los posibles defectos de la información de partida.

Las personas del equipo de mediación deben ser muy escrupulosas a la hora de separar claramente la información de la opinión. De hecho, su trabajo consiste básicamente en aportar información, no en dar su opinión; en todo caso es también tarea suya facilitar la difusión y el contraste de opiniones divergentes, a ser posible remitiendo directamente a las fuentes.

Como se ha comentado anteriormente, entre algunos sectores se ha extendido información "inexacta" e interesada sobre la Red Natura 2000 y las áreas protegidas. Los procesos de participación tienen que dar cabida a opiniones contrarias o críticas con dicha Red, facilitando fuentes alternativas de información que las partes interesadas puedan contrastar directamente. Todas las opiniones deben ser bien recibidas, pero hay que intentar que se sustenten sobre información veraz.

Igualmente relevante en esta reunión es recabar nuevos datos que mejoren la calidad de la información de que dispone el equipo redactor, a partir de datos que puedan aportar los propios participantes. Para ello, resulta conveniente que los mediadores se hayan reunido previamente con el equipo redactor y tomen nota de las carencias de información relevante que puedan ser obtenidas en las sesiones de trabajo.

Debe facilitarse a todas las personas o entidades, cuya actividad tenga o pueda tener efectos significativos sobre el área protegida, información clara, precisa y comprensible sobre dichos efectos y sobre los comportamientos alternativos más favorables que pueden adoptar. Y claro está, debemos también informarles, sin la menor ambigüedad, de las repercusiones que las medidas de gestión que se adopten pueden tener sobre sus intereses. Es más, hay que asegurarse de que comprenden dichas repercusiones, para que puedan plantear las contrapartidas que creen justo obtener de la sociedad, o las condiciones bajo las que asumirían los compromisos ambientales que pudieran considerarse en el plan de gestión. Solo si se les provee de esa información podremos garantizar que adoptan dichos compromisos de forma voluntaria y responsable, y nos aseguraremos de que se ponen posteriormente en práctica.

Cuanto menos ambigua sea la información, mayor será la posibilidad de cuantificar con exactitud los costes de dichos compromisos. Esta evaluación es imprescindible para poder acompañar los planes de un programa de financiación realista que garantice la posterior ejecución de las medidas que dependen de la implicación de particulares. Y aunque esto exceda a los meros procedimientos de participación ciudadana, y por tanto no nos explayemos en ello, ¿por qué no suscribir dentro del plan un contrato ambiental, que actúe como instrumento de gestión concertada del área protegida y en el que se recojan los compromisos que adquiere el particular, y las contraprestaciones que la administración ofrece en calidad de pago por los servicios ambientales que dicho particular genera para el disfrute del conjunto de la sociedad?

En la sesión se podrán facilitar documentos informativos y divulgativos sencillos (folletos, fotocopias, ...) que, en la medida de lo posible, den respuesta a las preguntas y dudas más frecuentes sobre Natura 2000 que hayan sido detectadas durante el análisis de partes interesadas.

También es interesante recurrir a posibles exposiciones o charlas informativas que hayan podido desarrollarse en la comarca. Si no ha existido esa posibilidad, se puede valorar con la entidad promotora la necesidad de celebrar charlas informativas anteriores a la participación.

Una imagen vale más que mil palabras

En el País Vasco se hizo coincidir la sesión de apertura de algunos procesos de participación con la visita de una exposición itinerante preparada por el Gobierno Vasco sobre la Red Natura 2000. La exposición incluía en algunas localidades la actuación de un grupo de animación para público familiar sobre la importancia de la biodiversidad, en clave de humor.

Sea como sea, la información no acaba con una reunión inicial. Habrá que seguir suministrando información relevante a lo largo de todo el proceso con antelación suficiente para que pueda ser utilizada para los fines de la participación. Y cuando la información solicitada no pueda ser facilitada, es absolutamente imprescindible que se expliquen los motivos por los que esto ocurre.

Calidad, no cantidad

En cualquier caso, tened en cuenta que la mayor parte de los asistentes jamás habrán oído hablar de muchos de los temas que pueden surgir y que son objeto del plan. Para ellos puede ser tan complicado entendernos como lo sería para nosotros si habláramos de temas relacionados con cualquiera de sus profesiones. Además son personas ocupadas, que probablemente trabajarán duro durante todo el día y que al llegar a casa querrán disfrutar de su tiempo libre, amigos y familia. Así que hagamos un esfuerzo por resumir al máximo la información que les distribuimos y por presentarla de forma comprensible y en formatos amables, adaptados a sus capacidades y habilidades sociales de comunicación.

Distribuir documentos técnicos NO ES UNA BUENA IDEA; repartir mucha información NO ES DAR BUENA INFORMACIÓN.



■ Sesión de expectativas:

Construir una visión compartida del área protegida

“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar las posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas; proponerse objetivos,

proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede ocurrir o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear futuro”⁹.

Pensar y crear futuro no dejan de ser ejercicios donde además de la razón y la ciencia interviene la parte emocional y los deseos y expectativas de las personas. Para planificar las áreas protegidas, y en general cualquier territorio, resulta de gran utilidad definir una idea compartida hacia la que dirigir todos los esfuerzos y por tanto, es muy útil poner en común las diferentes expectativas que los habitantes de un determinado lugar conciben para su tierra.

En el modelo de planificación participativa se considera conveniente comenzar con una sesión para definir un escenario futuro compartido por todos los agentes implicados en el territorio a planificar. Resulta especialmente indicado en los casos en los que el área sea extensa, las actividades y usos del suelo muy heterogéneos; en los que existan intereses enfrentados, usos incompatibles actuales o potenciales o proyectos de desarrollo conflictivos. En caso contrario, y con recursos o tiempo limitado, puede prescindirse de ella.

Por consiguiente, este paso tiene el propósito de identificar las expectativas de las comunidades locales, analizar conjuntamente los conflictos potenciales entre dichas expectativas y los objetivos de conservación, y promover una visión compartida de modelo territorial. El modelo territorial que resulte de la sesión será el referente con el que deben ser compatibles las diferentes estrategias, metas, objetivos y acciones que se propongan para los próximos años de vigencia del plan.



Para lograr esta aproximación hipotética al futuro existen diferentes técnicas: Seminarios de futuro, EASW (European Awareness Scenario Workshop), prospecciones participativas... La complejidad de estas técnicas es muy variable y deberán tenerse en cuenta los recursos disponibles a la hora de optar por la más idónea en cada caso. Sin embargo, todas ellas tienen un mismo denominador común: colocar a las personas en una posición de búsqueda constructiva

de soluciones, minimizando en un primer momento el análisis los posibles conflictos o problemas.

Algunas de estas dinámicas cuentan con varias etapas de desarrollo:

I- Etapa de presentación:

Para iniciar estas sesiones es conveniente realizar una breve presentación donde se recuerden los valores naturales que han motivado la declaración del área protegida y una síntesis de la situación ambiental, que se puede denominar “Escenario cero” o “escenario de referencia”.

II- Etapa de determinación de factores críticos:

Si bien el objeto de toda la sesión se centra en dar respuesta a la pregunta: “¿Cómo os gustaría que fuera el área protegida en un futuro próximo?” (no más de 25 años), en primer

⁹ Matus C., 1996: El Método PES (Planificación Estratégica Situacional)

lugar se deben identificar de forma participada los aspectos clave (“factores críticos”) que determinan la situación ambiental de la localidad, prestando especial atención a aquellos que influyen sobre otros y que son vulnerables a influencias externas.

III- Etapa de diseño de escenarios futuros:

A continuación, se define la situación que sería deseable y posible alcanzar en el futuro para cada uno de estos factores. Este futuro refleja las principales expectativas de cambio, en opinión de los y las participantes en el proceso. En ocasiones puede ser interesante solicitar dos visiones, una positiva y otra negativa de cada factor, llegando a encontrar situaciones donde la visión óptima de unos se acerca bastante a lo que para otros es la visión negativa. Esto facilita que afloren los conflictos potenciales, que es el primer paso necesario para la búsqueda de consensos. Y a partir de las expectativas positivas expresadas para los “factores críticos” se puede construir el escenario o visión compartida de futuro.

Es condición irrenunciable que el escenario de futuro sea compatible con el objetivo último de alcanzar un estado favorable de conservación para los elementos que motivaron que el espacio fuera designado como área protegida. Es por ello que el análisis de compatibilidad, realizado teniendo en cuenta los conocimientos técnicos y científicos, permite realizar un primer mapa de los conflictos que los equipos gestores tendrán que manejar.

Se corre el riesgo de que algunos de los factores que indiquen los y las participantes no sean relevantes para la conservación sino que respondan a sus principales inquietudes. En los lugares donde existe una situación conflictiva que no tenga relación directa con la conservación del lugar puede ser difícil reconducir la selección de factores relevantes. En ese caso se puede optar por presentar para su análisis tres escenarios previos que muestren un gradiente de situaciones más o menos óptimas para la conservación de la integridad ecológica del área protegida y sobre los que los asistentes deberán posicionarse.

IV- Etapa de estrategias para la acción:

Una vez consensuada la visión o escenario deseado, se discute en tantas mesas como “factores críticos” se hayan elegido las líneas estratégicas que podrían desarrollarse en el plan para cada factor, entendiendo que estas no son medidas concretas.

V- Etapa de conclusiones:

El escenario deseado esbozado como resultado del paso anterior debe ser contrastado con la realidad. De esta manera aparecen un conjunto de cambios necesarios para alcanzar dicho escenario. Y así empiezan a vislumbrarse ya soluciones para algunos de los problemas. Tanto las soluciones como los posibles conflictos esbozados podrán ser tenidas en cuenta por el equipo técnico al redactar las metas y líneas estratégicas del plan.

■ Sesión: Taller de problemas

El siguiente hito participativo es el análisis de condicionantes y problemas para la gestión. Esta etapa tiene como objetivo reflexionar conjuntamente sobre la situación actual del área protegida y sobre los problemas que afronta la conservación de su diversidad biológica.

Para este análisis de condicionantes y problemas es conveniente que el equipo técnico proponga, desde una perspectiva técnica y científica, las metas que deberían permitirnos alcanzar un estado favorable de conservación para todos los tipos de hábitats y especies de flora y fauna que son importantes para la integridad ecológica del espacio; ya que este es el fin del plan y a lo que obliga la ley.

A partir de este momento, la opción más sencilla es partir de un documento previo elaborado por el equipo técnico y contrastarlo con la percepción y opinión de los asistentes. Otra opción es tomar como referencia estas metas, y plantear una primera prospección colectiva de los principales condicionantes que podrían favorecer o dificultar la consecución del escenario deseado.

Un documento para sonsacar los problemas percibidos por los y las participantes

En la Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), se optó por realizar un taller de diagnóstico participativo. El perfil de los y las participantes así lo permitía: expertos en conservación, personal de la Universidad, profesionales de distintos sectores, técnicos ambientales de las administraciones, etc. Para el taller se elaboraron documentos de debate que mostraban unos estándares mínimos para la gestión de áreas protegidas. Esos estándares se definieron a partir de documentos marco internacionales sobre conservación de la biodiversidad. Para cada uno de dichos estándares se indicaban, a su vez, diversos criterios de valoración sobre el grado de cumplimiento o incumplimiento en Euskadi. Es decir, se utilizaron como lista de chequeo para poder caracterizar los problemas más significativos en la CAPV, contrastando la situación actual de la Biodiversidad en el territorio con el escenario deseable esbozado.

No se pretendía que cada participante analizase en profundidad todos los criterios, sino aquellos en los que su actividad profesional o sus intereses personales le permitían disponer de conocimientos e información suficiente. También se ofrecía la posibilidad de contemplar nuevos criterios diferentes que considerasen con suficiente entidad como para ser tenidos en cuenta.

Al taller asistieron un total de 89 personas que se reunieron en torno a cinco mesas de trabajo. Se hizo posteriormente una priorización de los problemas detectados en el taller a través de una encuesta de valoración, en base al grado de acuerdo sobre un mismo criterio. El resultado fue valorado y ponderado por un grupo externo de expertos regionales.

Con la información obtenida, el equipo redactor elaboró el documento de diagnóstico que sirvió de base para avanzar en los objetivos estratégicos.

En cualquier caso, es importante que se analicen tanto los factores positivos como los negativos desde ópticas diversas; y para ello resulta imprescindible que en este análisis de la situación ambiental y de los problemas participen la comunidad local y los distintos grupos de interés.

Existen numerosas técnicas y herramientas para realizar análisis de condicionantes para la gestión que podemos utilizar, siendo algunas de las más usadas los diagnósticos participativos, el análisis DAFO o los árboles de problemas.

Se plantee como se plantee, creemos conveniente definir previamente las metas e incluso los resultados, que tienen un fuerte componente técnico, en tanto en cuanto persiguen cumplir con las directivas de Hábitats y Aves. De esta manera los condicionantes se identi-

can en función de estas metas y resultados; a cuya consecución pueden ayudar o perjudicar. Si no se hace así, o si no se elige la herramienta adecuada de análisis, los y las participantes suelen plantear problemas sectoriales que poco tienen que ver con la conservación, lo que redundaría en una falta de operatividad y en una pérdida significativa de tiempo. Ésto obliga a hacer una criba de los condicionantes que se pueden abordar en el marco del plan, que puede resultar un poco frustrante.

No obstante, ante problemas presentados que no son objeto del plan, el equipo de mediación debe comprometerse a hacer llegar esos problemas a la administración competente. Lo que se podrá hacer a través del grupo de "coordinación institucional".

De todos modos, podrían asumirse propuestas de modificación, supresión o inclusión de metas, siempre que ello no pusiera en riesgo el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la normativa ambiental por la que se tiene que elaborar el plan. Y se podrían incluso incorporar al plan otras aspiraciones de la comunidad que tuvieran que ver con otros aspectos que van más allá de la conservación estricta de la biodiversidad, como es el caso del desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida, ya que en ocasiones, las medidas de conservación pueden ir estrechamente ligadas a estas cuestiones.

Pero, dado que la administración pública está organizada en compartimentos estancos con una rígida estructura competencial, por muy deseable que sea, esto requerirá la aceptación, implicación y compromiso financiero del departamento correspondiente.



Volviendo a los problemas relativos exclusivamente a la conservación, según nuestra propia experiencia, generalmente no forman parte de la realidad de quienes participan. Por lo que en ciertas ocasiones resultará más operativo presentarles un avance de los problemas de conservación identificados por el equipo técnico redactor, seleccionando aquellos en cuya solución puedan intervenir e involucrarse de alguna manera.

Partiendo de una identificación previa de problemas se evita además la dispersión del debate y la aparición de problemas que nada tienen que ver con la conservación del área protegida y de los elementos clave. Es importante ser flexible, pero sin olvidar los objetivos clave necesarios para la conservación.

Igualmente es importante, aunque sabemos que difícil de conseguir, definir ejercicios claramente diferenciados para el análisis o para la identificación de problemas por una parte, y para la definición de soluciones, por otra. De lo contrario es frecuente que se propongan medidas que no se corresponden a los problemas de conservación detectados sino que dan respuesta a otros intereses y demandas. La posibilidad de hacer coincidir en una única sesión el análisis de problemas y medidas debe analizarse en cada caso.

En el caso de que no se haga una sesión específica para el análisis de problemas, es necesario plantear alternativas que permitan valorar las perspectivas de las partes. Para ello, puede ser útil llevar a cabo entrevistas selectivas personalizadas o mesas temáticas que nos permitan identificar con la mayor precisión posible los condicionantes.

**HABITAT BALIOGARRIENAK:
LOS HÁBITATS MÁS VALIOSOS:**

HARIZTIAK ROBLEDALES

HEZEGUNEAK ZONAS HÚMEDAS

IBAIK RÍOS

LANDAZABALA

G.K.T.ren KUDEAKETA PLANA

G.K.T. garatzeko **Kudeaketa Plan** batek jarraipen, ikerketa, informazioa, ingurugiroa hobetzeko lanak eta lurren jabeekin akordioak proposatzen ditu kudeaketa jasagarri bat lortzeko.

Kudeaketa Plana EZ du arategi berririk ezartzen eta G.K.T.ren lurraldeak gaur egun dagoen urbanizazio, abeltzaintza, osasuna, ehiza, eta abar-ren arategiari lotuta jarraituko dio.

PLAN de GESTIÓN del L.I.C.

Para el desarrollo del L.I.C. un **Plan de Gestión** propone medidas de seguimiento, estudio, información, obras de mejora ambiental y acuerdos con los titulares de terrenos para la gestión sostenible.

El Plan de Gestión **NO** establece ninguna nueva normativa y el territorio L.I.C. sigue sujeto a la legislación vigente de urbanismo, ganadería, sanidad, caza, etc...

■ Sesión: Taller de objetivos y medidas

En esta fase se analizan los resultados concretos que deberían alcanzarse en los próximos seis años y las medidas concretas que deberían ponerse en marcha para aprovechar los condicionantes favorables que se han identificado en la fase anterior, y para resolver los problemas detectados, de manera que se avance significativamente hacia las metas últimas del plan.

De nuevo es necesario comentar que es difícil que en las sesiones de participación se propongan ciertas medidas que, siendo necesarias, requieren de conocimientos técnicos y científicos, salvo que se trate de mesas temáticas con personal especializado, como pueden ser

el caso de técnicos de medio ambiente de los que disponen algunos ayuntamientos. Los resultados, cuando se plantea la discusión de medidas concretas con grupos no especializados, suelen ser muy decepcionantes y estériles.

Por ello, el objetivo de esta sesión no será en la mayoría de los casos discutir sobre posibles medidas a incluir en el plan, sino discutir sobre la idoneidad de un avance de medidas que ha propuesto el equipo técnico o que han surgido de mesas temáticas con la participación de expertos o de partes interesadas que disponen de conocimientos técnicos y científicos. Estas medidas se suponen contrastadas en otros espacios y adecuadas desde el punto de vista técnico y científico, aunque se pueden discutir y cuestionar. Ahora bien, cuando se discute sobre un avance de medidas que los técnicos han redactado, las discusiones se suelen centrar exclusivamente en estas medidas y se dificulta la aparición de otras soluciones alternativas. Por ello, aunque se parta de un documento de trabajo previo, los equipos mediadores deben estimular la aparición de ideas alternativas.

Por consiguiente en este momento los esfuerzos se dirigirán a:

- Recabar la opinión de las partes sobre las medidas propuestas, así como sobre otras alternativas basadas en los conocimientos y formas tradicionales de aprovechamiento que pudieran adaptarse mejor a las condiciones locales.
- Identificar las dificultades previsibles para su futura aplicación
- Prospeccionar la disponibilidad de las partes interesadas a adoptar compromisos que favorezcan la aplicación de las medidas.

Se puede hablar de todo pero en su momento

Es frecuente que gente que ha faltado a alguna de las sesiones anteriores pretenda volver atrás sobre cuestiones que no son objeto de la sesión programada. En ese caso hay que ser inflexible e impedir que se reabran discusiones o se vuelva a cuestiones ya discutidas, pero dando la opción de que el interviniente pueda plantear su aportación por escrito fuera de la sesión.

Y para esta sesión, el equipo técnico habrá redactado los condicionantes y las medidas que considera adecuadas, teniendo en cuenta los resultados de la sesión anterior de participación. Previo al desarrollo del taller se debe facilitar como documento de trabajo un resumen divulgativo, elaborado a partir del documento facilitado por el equipo técnico, sobre los objetivos del plan de gestión, las medidas propuestas para su cumplimiento, y las repercusiones que pueden tener sobre las actividades, derechos o intereses de las partes interesadas.

Las opciones de trabajo para el análisis de medidas son múltiples. En los plenarios la profundidad del debate es menor que la que se consigue con grupos temáticos o pequeños grupos. Por el contrario, favorecen que el participante contemple otras perspectivas e intereses distintos a los suyos, los conozca y los confronte. Resultan además útiles para romper la dinámica de discusión de cada parte con la administración y permite que aflore la confrontación entre partes. La alternancia de plenarios y trabajo en grupos, combina las ventajas de ambas opciones

De los trabajos puede surgir la necesidad de hacer sesiones monográficas, incluso con expertos invitados. El equipo redactor podrá sugerir y asesorar en la realización de acciones formativas e informativas paralelas al proceso y abiertas a la sociedad en general: ciclos de conferencias, jornadas con exposiciones, feria de conocimiento, etc.



La participación es más relevante en unas fases que en otras del plan

Debemos tener en cuenta que hay aspectos del plan en los que las aportaciones de la ciudadanía pueden ser menos relevantes ya que requieren conocimientos muy específicos o están condicionadas por la propia legislación: selección de elementos clave, de metas u objetivos finales de conservación, identificación de requerimientos ecológicos, y de problemas de conservación de los hábitats y de las especies silvestres de flora y fauna. Estos aspectos serán determinados en su mayor parte por los técnicos especialistas cualificados que redacten el plan.

Sin embargo, hay otros aspectos donde la participación ciudadana es especialmente relevante, y que tienen que ver con la forma y los tiempos en los que se puede dar cumplimiento a la ley o aplicar los conocimientos científicos en función de las condiciones locales de cada lugar: la determinación de la visión o modelo de desarrollo compartido y compatible con la conservación en el lugar, la obtención de información sobre los modelos actuales y locales de gestión y sus causas, las consecuencias que determinadas medidas activas de conservación pueden tener sobre los modelos productivos locales, los condicionantes o factores que pueden ayudar o dificultar la consecución de los objetivos finales, el objetivo cuantitativo que será realista proponer alcanzar durante el periodo de aplicación del plan, la aceptabilidad de las medidas activas de conservación propuestas o el planteamiento de soluciones alternativas que se adecuen mejor a las condiciones locales.

Es importante que cada una de esas contribuciones se plantee ordenadamente, en el momento adecuado y mediante herramientas y dinámicas apropiadas de participación.

■ Sesión de clausura y cierre

Una vez concluida la fase de consulta e incorporadas las aportaciones pertinentes, es conveniente desarrollar una sesión de cierre del proceso en el que se informe del resultado definitivo y de las aportaciones incorporadas en el plan de gestión.

Igualmente, consideramos imprescindible informar sobre aquellas que no se han incorporado y sobre los motivos y consideraciones en los que se basa dicha decisión. Conocer las razones por las que una aportación ha sido rechazada no solo es un compromiso mínimo hacia quien ha participado en esta fase voluntariamente, sino que le ayudará a presentar alegaciones más o mejor fundamentadas en la futura fase de exposición pública. Además, el rechazo injustificado de aportaciones causa desafección hacia el plan y desconfianza ante futuros procesos.

Con anterioridad a la jornada, si existen recursos suficientes para ello, resulta conveniente facilitar a los participantes un documento resumen con los resultados de las alegaciones y la propuesta definitiva motivada de medidas cuando se hayan modificado las propuestas iniciales.

El evento servirá al menos para:

- Ofrecer una síntesis de las aportaciones efectuadas desde el proceso participativo y su inclusión en la propuesta final.
- Facilitar un resumen de aportaciones efectuadas desde el proceso participativo y no contempladas en la propuesta definitiva, justificando su exclusión.
- Resumir las características del proceso de participación desarrollado: datos de participación, evaluación, etc.
- Proponer un modelo para la participación pública en el programa de seguimiento del plan.
- Informar sobre el posible futuro procedimiento y calendario de exposición pública.
- Proceder al cierre oficial del proceso con la presencia de una personalidad representante de la administración promotora.
- Evaluar globalmente el grado de satisfacción de todas las personas que han participado.

Con este evento se pondrá fin al proceso de participación social y se iniciará el proceso formal de exposición pública.

Durante el periodo de exposición pública previo a la aprobación del plan, el público podrá presentar observaciones, alegaciones o consultas escritas al avance consensuado del plan. Este procedimiento facilita la ampliación de la participación más allá de las partes interesadas, al resto del público y ciudadanía, y exige de las Administraciones Públicas una respuesta escrita a las alegaciones presentadas, según el procedimiento establecido en cada Comunidad Autónoma.

Los documentos que salen a exposición pública son formalmente complejos. Y la posibilidad de realizar aportaciones formales se ve limitada por la capacidad para enfrentarse a dichos textos o a los procedimientos administrativos. Es por ello que para que la participación en esta fase sea real, la Administración debería adoptar medidas que faciliten la comprensión de los documentos. Por supuesto, una medida imprescindible debe ser poner a disposición del público un resumen ejecutivo que contenga todas las medidas sustanciales en un lenguaje no técnico.

Pero además, sería conveniente que se habilitará una “ventanilla” donde un equipo técnico, que bien pudiera ser el mismo que ha redactado el plan y dinamizado la participación informal, atendiera cualquier consulta destinada a mejorar la comprensión del documento provisional y orientara sobre cómo ejercer el derecho a presentar alegaciones, sin tratar de influir sobre el fondo de las opiniones y demandas expresadas por la ciudadanía.

Los resultados de las consultas y de la información pública deberán tomarse en consideración para su posible incorporación al plan antes de su aprobación definitiva. La administración responsable del proceso debería hacer públicas las alegaciones presentadas así como los motivos de las decisiones adoptadas, en un plazo que no debería exceder los dos meses.

Ayudar a alegar

Durante el periodo de exposición pública de la propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Natura 2000 de Navarra, una exposición itinerante sobre la propuesta recorrió todas las cabeceras de comarca, se realizaron charlas informativas y se repartió documentación divulgativa. Finalmente, se puso a disposición de la ciudadanía una “ventanilla” para atender cualquier consulta, incluyendo las habituales sobre la pertenencia de una parcela concreta a la red y las posibles repercusiones de su inclusión en la misma. Entre las tareas encomendadas al equipo técnico que atendía las consultas también se encontraba la de ayudar a quienes lo desearan a presentar alegaciones al proceso.



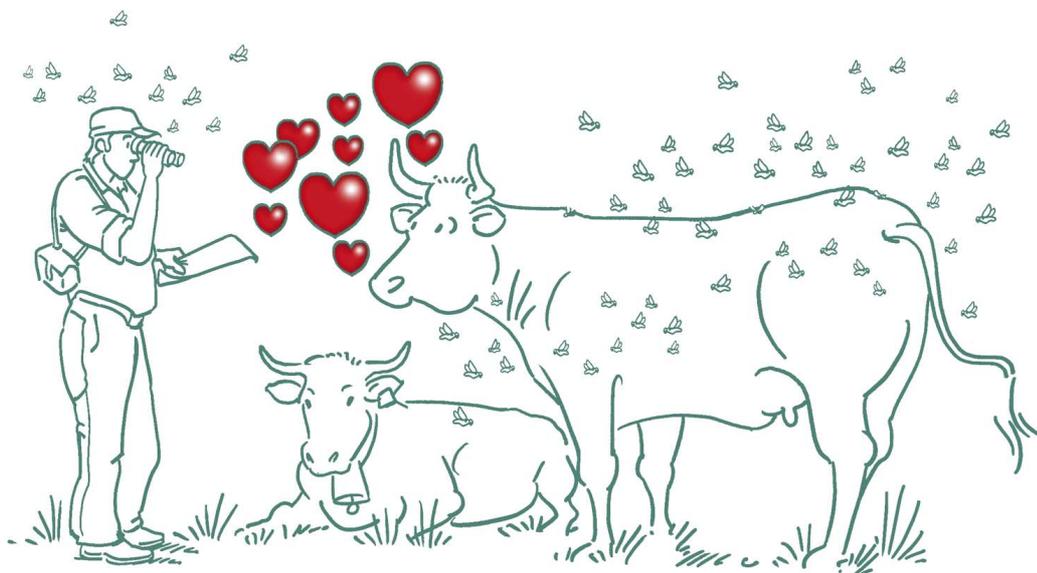
Secuencia de un proceso de planificación participativa

Tal y como ya se ha dicho, con el modelo propuesto el documento se construye al mismo tiempo que se hace la participación ciudadana, retroalimentándose mutuamente el proceso técnico y el proceso social.

Para nosotros, que hemos participado tanto en procesos de participación como en la redacción técnica de documentos de gestión de áreas protegidas, resulta impensable llevar a cabo esta redacción sin establecer un contacto estrecho con quienes viven en el área protegida y en su entorno. Nos merecen muy poco respeto, desde un punto de vista meramente profesional, los planes que se redactan desde una oficina. No sabríamos, por ejemplo, proponer medidas de gestión de pastos en un área protegida sin hablar previamente con los ganaderos que los aprovechan.

Dicho de otra manera:

“Quienes quieran hacer un plan de gestión de un área protegida tienen que acabar oliendo a vaca”



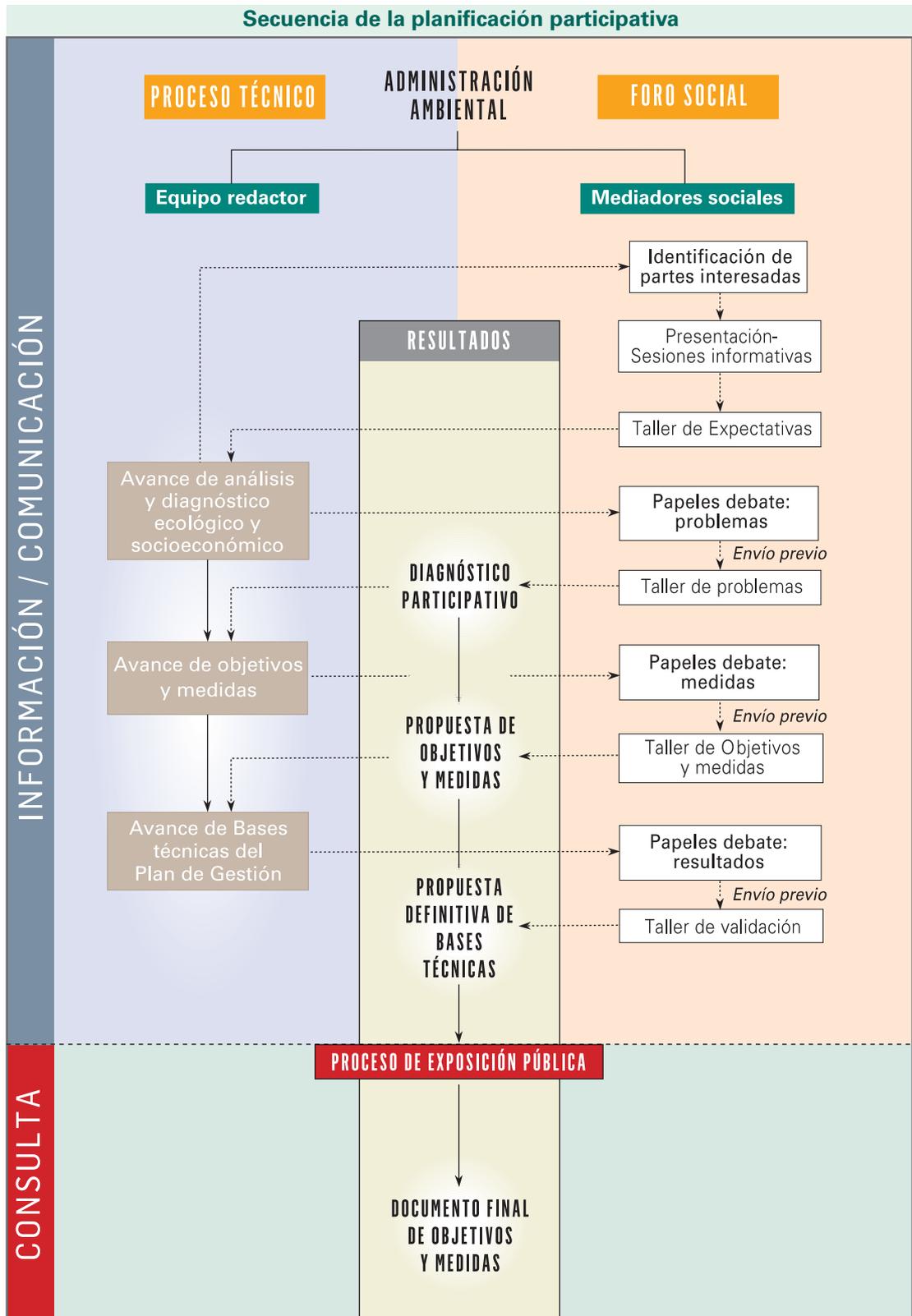
Por ello consideramos imprescindible que, entre otras cosas, los redactores de los planes asistan a las sesiones de participación, en las que tienen mucho que aportar y mucho más que recibir.

En este modelo de planificación, se establecen una serie de hitos fundamentales en los que los equipos redactores y los agentes sociales se encuentran para construir el plan ayudados por el equipo de mediación. Estos hitos coinciden con los momentos cruciales del proceso de redacción de los documentos técnicos:

- Diagnóstico y situación ambiental.
- Metas y objetivos finales o estratégicos.
- Condicionantes y problemas.
- Propuesta de resultados y medidas.
- Plan de seguimiento y financiación del plan.

Sin embargo, las particularidades derivadas del propio espacio y de la dedicación voluntaria y altruista de quienes participan, su heterogeneidad, número y características, pueden hacer recomendable una reducción del número de sesiones de participación y una simplificación del proceso.

El siguiente esquema sintetiza la manera en la que los procesos técnico y social se entrelazan para construir el plan:



¿Y después qué?

La participación ciudadana no acaba con la aprobación del plan o instrumento de gestión. Es necesario establecer órganos y procedimientos de participación efectivos para que la ciudadanía sea informada de cómo se está aplicando y de los resultados que se están obteniendo en relación a los que se habían previsto.

En el caso de que estos resultados no sean los esperados, las partes interesadas deben poder intervenir en las decisiones que se adopten para reconducir aquellos aspectos del plan que no estén saliendo bien. Y para ello, el plan tiene que haber previsto la manera y el momento en la que las partes serán informadas de cómo van las cosas y cómo podrán realizar nuevas aportaciones. Es decir, la manera y momento en el que podrán participar activamente en el seguimiento y evaluación del plan.

En los espacios naturales protegidos este papel lo tratan de cumplirlo los Patronatos u Órganos Gestores. Pero la impresión generalizada que se tiene sobre su funcionamiento es que esta es muy deficiente y no cumplen la finalidad para la que fueron diseñados.

Muchos espacios de la Red Natura 2000 o de los sistemas de áreas protegidas son menos complejos que la mayor parte de los Parques Naturales, por lo que estructuras más sencillas de participación pueden garantizar que esta se lleva a cabo eficientemente, optimizando los escasos recursos de las administraciones ambientales y el tiempo disponible de los potenciales participantes.



Sea cual sea la fórmula que adopte el imprescindible órgano de participación social, además de rendir cuentas sobre la gestión y sus resultados durante la aplicación del plan, las administraciones públicas deberían promover progresivamente una mayor responsabilidad de las partes interesadas, especialmente las entidades locales, en las decisiones que deban tomarse en virtud de los resultados que se vayan obteniendo. Esto requiere un esfuerzo activo por facilitar la participación ciudadana en las discusiones y decisiones sobre cómo aplicar el plan y por facilitar la cooperación entre todas las partes interesadas también durante la fase

de ejecución, de manera que dispongan de canales efectivos para emitir recomendaciones a la autoridad de gestión.

De igual manera, más allá de la participación ciudadana en la planificación y toma de decisiones, las administraciones públicas deberían promover progresivamente una mayor responsabilidad e implicación activa de las partes interesadas en la gestión, y en especial de las comunidades locales, mediante la suscripción de compromisos favorables para los hábitats y especies silvestres.

En este sentido es conveniente que se favorezca la firma de contratos territoriales, medidas agroambientales, o cualquier otro acuerdo temporal o permanente de conservación entre la administración y aquellas personas físicas o jurídicas, propietarias o usuarias, que puedan acreditar bien la titularidad de la propiedad o bien los derechos de uso de los terrenos en los que se aplicarán los compromisos, durante el tiempo que duren los mismos. También debe promoverse la suscripción de acuerdos de custodia del territorio entre entidades reconocidas a tales efectos por la administración y los propietarios de fincas privadas, que tengan por objeto principal el desarrollo de las medidas de conservación incluidas en el plan o instrumento de gestión. Cuando se trate de terrenos públicos, sería conveniente que las administraciones públicas lleguen a acuerdos de cesión de la gestión con estas entidades de custodia, por escrito y en forma de convenios administrativos plurianuales. La puesta en marcha de bancos de Biodiversidad puede ser un instrumento muy útil para alcanzar y financiar acuerdos a perpetuidad.

Y todo ello sería deseable que estuviera ya previsto en el plan o instrumento de gestión. Por lo que es conveniente que su evaluación incluya también los criterios siguientes:

- Están previstos mecanismos para mantener informadas a las partes de los resultados del plan.
- Están previstos mecanismos para incorporar nuevas aportaciones durante la ejecución del plan en función de los resultados que se vayan obteniendo.
- Están previstos mecanismos para implicar activamente a los propietarios y a las comunidades locales en la gestión directa.



RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN

Listado de materiales y recursos necesarios para las sesiones de participación

¡Que no se nos olvide nada! Parte del éxito de la actividad está en contar con todo lo necesario en cada momento. Un repaso a la lista¹⁰ seguro que nos ayuda.

<input type="checkbox"/> Mapas / planos del área	<input type="checkbox"/> Cartulinas
<input type="checkbox"/> Documentación - Fotocopias	<input type="checkbox"/> Tarjetas colores
<input type="checkbox"/> Ordenador portátil	<input type="checkbox"/> Post-its
<input type="checkbox"/> USB / CD / DVD	<input type="checkbox"/> Tijeras
<input type="checkbox"/> Retroproyector	<input type="checkbox"/> Pegamento
<input type="checkbox"/> Proyector diapositivas	<input type="checkbox"/> Cello
<input type="checkbox"/> Puntero	<input type="checkbox"/> Blu-tack
<input type="checkbox"/> Cámara de fotos	<input type="checkbox"/> Tipp-ex
<input type="checkbox"/> Cámara polaroid	<input type="checkbox"/> Grapadora / grapas
<input type="checkbox"/> Cámara de video	<input type="checkbox"/> Gomets de colores
<input type="checkbox"/> Cañón	<input type="checkbox"/> Reglas
<input type="checkbox"/> Pantalla de proyección	<input type="checkbox"/> Plastilina
<input type="checkbox"/> Grabadora	<input type="checkbox"/> Clips
<input type="checkbox"/> Cables / convertidores	<input type="checkbox"/> Chinchetas
<input type="checkbox"/> Alargadera	<input type="checkbox"/> Reloj con alarma
<input type="checkbox"/> Transparencias en blanco	<input type="checkbox"/> Mesas / Tableros y caballetes
<input type="checkbox"/> Rotuladores transparencias	<input type="checkbox"/> Sillas plegables
<input type="checkbox"/> Pizarra blanca y rotuladores	<input type="checkbox"/> Utensilios catering (vasos, platos, servilletas, manteles, cubiertos...)
<input type="checkbox"/> Papelógrafo	<input type="checkbox"/> Comida / Bebida
<input type="checkbox"/> Papel continuo	<input type="checkbox"/> Bolsas de basura
<input type="checkbox"/> Folios A4 / A3 (blanco / colores)	<input type="checkbox"/> ...
<input type="checkbox"/> Bolígrafos / lápices	<input type="checkbox"/> ...
<input type="checkbox"/> Pinturas de colores	<input type="checkbox"/> ...
<input type="checkbox"/> Sacapuntas	

¹⁰ Adaptado de: communityplanning.net | toolbox | checklists | equipment and supplies

Ejemplo de cronograma de tareas aplicado a un proceso participativo ¹¹

	Personal Técnico de la Administración ambiental promotora del proceso
	Técnicos redactores del Plan (Asistencia externa)
	Dinamizadores participación (Asistencia externa)
	Administración Local (Partes interesadas)
	Agentes primarios y secundarios (Partes interesadas)
	Público general (reuniones abiertas y posibilidad de participar en web)

Varios días. 1 reunión con cada Administración local implicada						Duración Horario		
						1h - 1h 50 m	Toma de contacto	Toma de contacto. Información de la redacción del Plan y avance del proceso de participación que se desea desarrollar. Solicitud de colaboración mediante entrevistas cara a cara.
1.- Inicio de la participación: Jornada de presentación						Horario		
						18,30 h	Montaje	Preparación de la sala, materiales y medios.
						19,00 h	Acogida y presentación equipo de trabajo	Bienvenida a los/as asistentes. Presentación de la reunión y del equipo de trabajo.
						19,15 h	Documento a elaborar	Presentación multimedia: por qué y para qué del Plan. ¿En qué consiste? ¿Por qué en este lugar? Tiempo para preguntas y aportaciones.
						20,00 h	Proceso de participación	Presentación del proceso de participación a desarrollar. Inscripción "formal" al proceso a través de formulario a cumplimentar.
						20,30 h	Agradecimientos y cierre de sesión	Fin de la reunión. Recogida de la sala, equipos y materiales.
							Tiempo para la comunicación informal	(El equipo de trabajo programa y destina un tiempo al finalizar la reunión para conversaciones informales - en la misma sala o en algún bar de la localidad)
Varios días								
							Análisis	Revisión inscripciones. Análisis información recibida. Nuevos contactos. Programación próximo encuentro. Elaboración documentos divulgativos y documentos para el debate.
							Coordinación	Organización de los talleres de discusión de medidas.
							Convocatoria	Envío de documentación y convocatoria.

¹¹ Adaptación del cronograma diseñado en el proyecto Community Planning-UK de apoyo a las comunidades locales para tomar un papel activo en la formación y desarrollo de las políticas de planificación)
<http://www.communityplanning.net/aboutcp/aboutthissite.php>

2a.- Taller de medidas agrarias y forestales						Horario		
						18,30 h	Montaje	Preparación de la sala, materiales y medios.
						19,00 h	Acogida y presentación de la sesión	Bienvenida. Planteamiento de la reunión.
						19,10 h	Presentación borrador de objetivos y medidas	Presentación de las medidas propuestas en el Plan relacionadas con la actividad agraria y forestal mediante presentación multimedia. Tiempo para dudas y aclaraciones. Selección de medidas a discutir usando tarjetas y colocándolas en paneles.
						20,15 h	Descanso - Café	Momento para la conversación informal
						20,40 h	Discusión de medidas	Discusión de las medidas seleccionadas: ¿Qué problemas veo, desde mi actividad, para la aplicación de esta medida? En pequeños y grupos y, después, en plenario: debate y propuestas de modificación. Propuestas de nuevas medidas no contempladas en el borrador del Plan.
						21,50 h	Evaluación y despedida	Evaluación de la sesión mediante formulario escrito y "lanzamiento de gomets" en dianas de evaluación. Agradecimiento y despedida.
						22,00 h	Fin de la sesión	Recogida de la sala, equipos y materiales. Se destina un tiempo para posibles comentarios informales e impresiones sobre la sesión.
							Evaluación informal	Intercambio de impresiones sobre la sesión. Aspectos positivos. Aspectos a mejorar
2b.- Taller de medidas ocio-uso público						Horario		
						18,30 h	Montaje	Preparación de la sala, materiales y medios.
						19,00 h	Acogida y presentación de la sesión	Bienvenida. Planteamiento de la reunión.
						19,10 h	Presentación borrador de objetivos y medidas	Presentación de las medidas propuestas en el Plan relacionadas con el ocio y el uso público. Dudas y aclaraciones. En pequeños y grupos y, después, en plenario: propuestas de modificación y selección de medidas a discutir.
						20,15 h	Descanso - Café	Momento para la conversación informal
						20,40 h	Discusión de medidas	Discusión de las medidas seleccionadas: ¿Qué problemas veo, desde mi actividad, para la aplicación de esta medida? Debate y propuestas de modificación en pequeños grupos. Propuestas de nuevas medidas no contempladas en el borrador del Plan.
						21,50 h	Evaluación y despedida	Evaluación de la sesión mediante formulario escrito y "lanzamiento de gomets" en dianas de evaluación. Agradecimiento y despedida.
						22,00 h	Fin de la sesión	Recogida de la sala, equipos y materiales. Se destina un tiempo para posibles comentarios informales e impresiones sobre la sesión.
							Evaluación informal	Intercambio de impresiones sobre la sesión. Aspectos positivos. Aspectos a mejorar

Tiempo intermedio								
							Coordinación	Recopilación de los resultados de las sesiones.
							Acta de resultados	Redacción acta de resultados de las sesiones. Devolución a los participantes a través de correo electrónico y correo postal.
							Validación del acta	Revisión de contenidos del acta y redacción definitiva.
							Recepción de otras aportaciones	Recepción de nuevas aportaciones realizadas por colectivos o particulares, al margen de los talleres de participación.
							Informe de resultados	Redacción de informe final de resultados.
							Coordinación	Devolución resultados (talleres y otras aportaciones) al equipo redactor del Plan para su análisis.
3.- Devolución de resultados cierre del proceso						Horario		
						18,30 h	Montaje	Preparación de la sala, materiales y medios.
						19,00 h	Acogida y presentación de la sesión	Bienvenida. Planteamiento de la reunión.
						19,10 h	Resultados obtenidos	Devolución de resultados: propuestas incorporadas a la propuesta técnica y justificación de las propuestas no incorporadas.
						20,20 h	Evaluación global y cierre	Evaluación escrita de satisfacción sobre proceso desarrollado. Trámites pendientes para aprobación del documento definitivo. Cierre del proceso de participación.
						20,30 h	Agradecimientos y aperitivos	Agradecimiento a los/as participantes. Aperitivo de despedida.
Aviso del inicio del periodo de exposición pública								
							Notificación inicio exposición pública	Envío de información a los/as participantes sobre el periodo de exposición pública: fechas, modo de acceso al documento y dirección para envío de alegaciones

Criterios para la evaluación de un proceso de participación ciudadana en áreas protegidas

- 1.- Se han definido con antelación los objetivos o resultados esperados de la participación.
- 2.- Estos objetivos y resultados son conocidos y comprendidos por quienes participan en el proceso.
- 3.- Se han definido las reglas de funcionamiento, se han expuesto con claridad y se han respetado a lo largo del proceso.
- 4.- El equipo mediador, responsable y dinamizador de la participación tiene autonomía respecto de la entidad promotora y del equipo técnico redactor del plan, y se coordina adecuadamente con ambos a lo largo del proceso.
- 5.- El inicio y final de la participación ciudadana han estado claramente delimitados.
- 6.- Ha existido una adecuada coordinación y comunicación entre las instituciones y departamentos con competencias sectoriales en el área.
- 7.- Se ha identificado con precisión a los grupos beneficiados y perjudicados por las posibles medidas del plan, invitándoles a participar en el proceso e informándoles detalladamente de dichos beneficios o perjuicios.
- 8.- Todos los intereses estaban representados sin exclusión y de forma equilibrada.
- 9.- Los y las participantes tienen claro por qué han sido convocados y, si es el caso, a quién representan y cuáles son las responsabilidades de dicha representación.
- 10.- La información relevante necesaria para emitir contribuciones fundamentadas y documentadas ha estado disponible en formatos comprensibles y adecuados a las características de quienes participan y se ha dispuesto de ella con la antelación suficiente.
- 11.- Las herramientas elegidas se han adecuado a las características de las partes interesadas y han facilitado su participación activa en el proceso.
- 12.- Las sesiones activas se han organizado adecuadamente (lugar, horario, duración, sistema de convocatoria...) y se ha dispuesto de los recursos humanos y materiales necesarios para su buen desarrollo.
- 13.- Todas las personas participantes han dispuesto de los canales y de la ayuda necesaria para realizar aportaciones.
- 14.- La recepción de aportaciones se ha hecho cuando las diversas opciones estaban todavía abiertas y la decisión definitiva no se había adoptado.
- 15.- Se ha facilitado el conocimiento de las aportaciones de otros participantes y la discusión abierta sobre posturas diferentes para buscar soluciones compartidas.
- 16.- La calidad y pertinencia de las aportaciones ha permitido una alta incorporación de las mismas al documento final, contribuyendo a una mejora sustantiva del documento inicial.
- 17.- La participación ha servido para recopilar información relevante para la gestión, para encontrar soluciones alternativas y para tomar mejores decisiones.
- 18.- Se ha conseguido un amplio consenso sobre los objetivos y sobre las medidas aprobadas.
- 19.- Los y las participantes han recibido respuesta a sus contribuciones, indicando la forma en la que han sido tenidas en cuenta o los motivos por los que no lo han sido.

- 20.- Se han firmado acuerdos contractuales o se han suscrito adhesiones al documento resultante.
- 21.- La ejecución del plan se basa en medidas de gestión concertada voluntarias y no en medidas regulatorias obligatorias
- 22.- La participación activa se ha desarrollado en un clima adecuado de diálogo y respeto.
- 23.- Las dinámicas elegidas han facilitado la interrelación entre los distintos agentes, el intercambio de opiniones de forma equilibrada y la formación de alianzas para la conservación.
- 24.- Se han cubierto las expectativas de los y las participantes.
- 25.- Las personas que han participado han mejorado su conocimiento sobre la realidad de área protegida y la comprensión sobre los problemas de conservación de sus valores.
- 26.- Los y las participantes valoran los resultados conseguidos como útiles y razonables.
- 27.- Se han previsto mecanismos participativos para incorporar nuevas aportaciones durante la ejecución del plan en función de los resultados que se vayan obteniendo.
- 28.- Se han previsto mecanismos para mantener informadas a las partes de los resultados del plan.
- 29.- Se han previsto mecanismos para implicar activamente a propietarios y comunidades locales en la gestión directa.
- 30.- Existen recursos suficientes para evaluar la calidad del proceso, habiéndose planificado la metodología y diseñado las herramientas adecuadas para cada fase del mismo.

Bibliografía comentada

- CAMPOS, S., et al., 2007: enREDando. Herramientas para la comunicación y la participación social en la gestión de la red Natura 2000. EUROPARC-España.

Manual de apoyo al proceso de construcción de la Red Natura 2000 desde el desarrollo de programas de comunicación y participación en los lugares que componen esa Red. Presenta cuestiones clave para elaborar planes de comunicación y participación, herramientas y ejemplos concretos de aplicación.
- Comisión Europea, 2003: Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua. Documento guía nº 8 de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE). DG de Medio Ambiente.

El documento define la participación ciudadana en el contexto de la Directiva Marco del Agua y ofrece ayuda específica sobre cómo ponerla en práctica. También se indican pautas para organizar adecuadamente un proceso de consulta, haciendo hincapié en la necesidad de transparencia acerca de a quién se consulta y sobre qué cuestiones. Se subraya la importancia de que las administraciones competentes pongan a disposición de todos los interesados información adecuada y documentos de referencia. Una de las propuestas concretas consiste en crear un centro de información en cada cuenca hidrográfica que se encargue de gestionar y difundir la información. Por último, se presentan una serie de indicadores para orientar la elaboración de informes de resultados y la evaluación, así como herramientas imprescindibles para que el proceso resulte transparente para todos los participantes.
- GARCIA, S., 2003: Guía metodológica para la elaboración de los planes de gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) de Navarra.

Guía para la planificación de los lugares de la Red Natura 2000 de manera que se satisfagan los requerimientos y objetivos que establece la Directiva Hábitats. Utiliza la herramienta de planificación conocida como “marco lógico” y es de aplicación a cualquier área protegida. La metodología de planificación que presenta supone un cambio en los modelos tradicionales de planificación de áreas protegidas en el Estado español. Se centra en la identificación de los objetos de conservación de cada área y en la selección de un número reducido de elementos clave en los que focalizar la gestión para alcanzar la integridad ecológica del lugar, más allá de la conservación de los componentes bióticos de los ecosistemas. Ofrece pautas para el seguimiento, para la gestión adaptativa y para la gestión concertada de los espacios planificados.
- GRAMBERGER, M., 2006: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. OECD, Paris

Guía que ayuda a desarrollar estructuras destinadas a informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Recoge buenos análisis comparativos sobre medidas tomadas para reforzar el acceso de los ciudadanos a la información, la consulta y la participación en la elaboración de políticas públicas. También ofrece descripciones de distintas técnicas y herramientas para el desarrollo de las diferentes fases de un proceso participativo. Finalmente incluye un listado comentado de recursos y bibliografía que pueden ser de utilidad para mejorar la participación ciudadana y la gobernanza ambiental.

- HARMONISING COLLABORATIVE PLANNING. HarmoniCOP, 2005: Aprender juntos para gestionar juntos. La mejora de la participación pública en la gestión del agua.

Este manual es el resultado del proyecto “Harmonising Collaborative Planning”, creado por la Comisión Europea, dentro del programa temático “Energía, Medioambiente y Desarrollo Sostenible”. Trata sobre la participación pública y el aprendizaje social en la gestión de las cuencas de ríos. Está escrito para los gestores del agua, que son responsables de implementar la Directiva Marco Europea del Agua. Contiene ideas, enfoques y métodos para:

- Crear confianza entre los diferentes actores sociales.
- Desarrollar una visión común sobre los aspectos en juego.
- Resolver conflictos.
- Llegar a soluciones conjuntas que sean técnicamente óptimas e implementarlas en la práctica.
- Promover la “implicación activa de todas las partes interesadas” en la gestión de las cuencas de los ríos, según los requisitos de la DMA.

El manual también va a resultar interesante para otras personas implicadas en la gestión de las cuencas de los ríos o en la gestión de otro tipo de recursos naturales.

- HERAS, F, 2002: EntreTantos. Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad.

Publicación que aporta reflexiones teóricas e ideas prácticas para avanzar en la mejora ambiental de forma participativa. Con un lenguaje claro y sencillo repasa algunos conceptos básicos y realiza reflexiones generales sobre la participación; analiza las cuestiones a tener en cuenta a la hora de poner en marcha la participación; describe algunas técnicas de negociación y resolución de conflictos, y propone diversas herramientas para dinamizar los procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad. Finalmente la guía incluye una bibliografía y direcciones útiles de contacto.

- HESSELINK, F. 2007: La Comunicación, Educación y Conciencia Pública (CEPA). UICN Comisión de Educación y Comunicación.

Esta guía proporciona orientación sobre dónde, cuándo y cómo utilizar una amplia gama de intervenciones educativas y de comunicación. Consta de cuatro secciones: ¿Por qué necesitamos CEPA y cómo empezar?, ¿Cómo gestionar redes y aumentar la conciencia pública?, ¿Cómo involucrar a los actores clave e integrar la biodiversidad en otros sectores? y ¿Cómo planificar la comunicación de manera estratégica? Cada sección contiene información genérica, aspectos a destacar y ejemplos concretos.

Enlaces en internet

- The Guide to Effective Participation / The A-Z of Effective Participation.
<http://www.partnerships.org.uk/guide/AZpartic.html>
- Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas.
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4201144e.pdf>
- Hesselink, F.J. et al. Comunicación, Educación y Conciencia Pública. Una caja de herramientas para personas que coordinan las Estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica. Montreal, 2007.
<http://www.cbd.int/cepa-toolkit/cepa-toolkit-sp.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente de España (2005). Orientaciones para planes CECOP (Comunicación, Educación, Concienciación y Participación) en humedales españoles.
http://www.mma.es/secciones/formacion_educacion/grupos_ceneam/conserv_humedales/pdf/humedales.pdf

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA



European Union
European Regional Development Fund

