



ILPES

DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CDA - 48

ESTRATEGIAS NACIONALES PARA
LA CONSERVACION ^{*/}
UICN-USAID

^{*/} El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos.
86-7-969

Pedro Fernandez Bitterlich

PEDRO FERNANDEZ BITTERLICH
ABOGADO

ESTRATEGIAS

NACIONALES

PARA

LA

CONSERVACION

ESTRUCTURA

PARA

EL

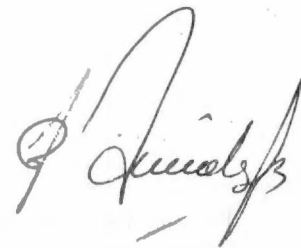
DESARROLLO

SOSTENIDO

Enero 1984

*Esta publicación ha sido producida por
el Centro de Conservación para el Desarrollo de la UICN
con el apoyo de
la Agencia Internacional de los Estados Unidos de N.A.
para el Desarrollo (U.S.AID),
como parte del programa de trabajo iniciado bajo
el "Joint Environmental Service"
(JES, un programa de colaboración
entre el IID y la UICN)*

INDICE



PROLOGO página 6

1. INTRODUCCION página 10

2. LAS ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA CONSERVACION:
CARACTERISTICAS Y PROCESOS página 16

2.1 Objetivo de una ENC

2.2 Responsabilidad para una ENC

2.3 Apoyo para una ENC

2.4 El proceso de una ENC

2.5 Preparación de una ENC

2.6 Puesta en marcha

3. MANEJO DE LA PREPARACION DE UNA ENC página 28

3.1 Características de una ENC que afectan al manejo

3.2 La naturaleza del manejo

3.3 Concientización y el proceso de una ENC

4. ACTIVIDADES RELATIVAS A LA ENC
EN DIVERSAS NACIONES página 36

4.1 Diferentes enfoques en la preparación de una ENC

5. PAPEL DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES página 41

5.1 Asistencia técnica

5.2 El papel del sistema de Naciones Unidas

5.3 El papel de la UICN, sus miembros y las organizaciones que colaboran con ella

5.4 Papel de otras organizaciones intergubernamentales

Anexo I:

ESQUEMA ILUSTRATIVO PARA UN INFORME DE LA ENC página 48

Anexo II:

LISTA DE PARTICIPANTES AL TALLER PARA LA PREPARACION
DE ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA CONSERVACION
(2-4 NOVIEMBRE 1983) página 52

Anexo III:

DIAGRAMA DEL PROCESO DE UNA ENC página 54

Anexo IV:

TABLA DE SIGLAS INTERNACIONALES UTILIZADAS página 56

PROLOGO

En 1980 fue dada a conocer la Estrategia Mundial para la Conservación. En ella se recomienda la preparación de estrategias nacionales para la conservación (ENC), como el medio más positivo para ayudar a las naciones en el logro de un desarrollo sostenido. Actualmente varios son los países que han comenzado a preparar sus propias ENC y otros están considerando hacerlo ya que cada día se hace sentir con mayor intensidad, la necesidad de contar con una guía práctica que permita convertir los conceptos de la EMC en estrategias conservacionistas operativas. El presente documento responde a esta necesidad.

El desarrollo representa el principal medio para satisfacer las necesidades humanas y mejorar la calidad de vida y, donde las condiciones de vida son difíciles, los esfuerzos para lograrlo deben aumentarse y acelerarse. Sin embargo, la naturaleza desacertada de muchos de estos esfuerzos ponen en peligro el bienestar humano. En casi todos los países del mundo, por concepciones estrechas y descuidadas de lo que es desarrollo, los sistemas de recursos que permiten la vida humana como el suelo, agua, aire, plantas y animales, se degradan. Más aún, la mayoría de los países siguen confiando en estos estrechos conceptos como única solución a sus problemas.

Lo que realmente se necesita para dar solución a estos problemas es un modelo nuevo y más amplio de desarrollo, más equilibrado y sostenido y que dependa de la conservación de los recursos naturales. Al unir los procesos de conservación y desarrollo se obtendrán beneficios mayores y permanentes. La preparación de estrategias nacionales para la conservación ayudará a los países a comprender las ventajas de este potencial, ya que facilitará la definición de las acciones que permiten el desarrollo sostenido. Esta preparación incluye, tanto en el análisis de asuntos relativos a los recursos naturales como en la evaluación de las acciones prioritarias, a las agencias de gobierno, a las organizaciones no gubernamentales, a

PEDRO FERNANDEZ BITTERLICH
ABOGADO

los intereses privados y a la comunidad en general. Se espera de esta forma que los intereses sectoriales percibirán mejor sus interrelaciones con otros sectores y se identificarán nuevas fuerzas para la conservación y el desarrollo.

La preparación de una ENC es de fundamental importancia ya que el proceso en sí proporciona una oportunidad inigualable para crear conciencia y consenso a través de un gran número de instituciones y personas. El efecto final de una ENC se verá seriamente limitado si los responsables de su puesta en marcha no han participado en el proceso ni están convencidos de su mensaje.

El proceso de preparación de una ENC en diferentes países presentará similitudes, pero existirán, inevitablemente, grandes diferencias. Muchas son las respuestas válidas a la integración de la conservación y el desarrollo. Por ejemplo, en el mundo industrializado, reconciliar la conservación con el desarrollo podrá significar consumir menor cantidad de materias primas, utilizar menos tierra agrícola en programas de urbanización y un menor desperdicio de recursos. En los países menos desarrollados, la necesidad de lograr un progreso económico es más poderosa y el desafío es introducir los conceptos de la conservación en el proceso de desarrollo. En ellos será necesario, a veces, recurrir al apoyo de agencias para el desarrollo, las que podrán desempeñar un importante papel en la promoción del concepto de una ENC, y en dar asistencia técnica y financiamiento para la preparación y aplicación de ella.

No puede ni debe prepararse una estrategia nacional para la conservación sobre la base de fórmulas fijas y predefinidas. Este documento presentará, por lo tanto, una guía general y amplia basándose en experiencias obtenidas en algunos países. El futuro revelará las mejores vías y medios para el logro de un desarrollo sostenido.

La palabra desarrollo tiene varios significados. En este documento se considera como la modificación del ambiente y el uso de los recursos para satisfacer las necesidades humanas y mejorar la calidad de la vida. El desarrollo es un proceso dinámico que no sólo debe satisfacer las necesidades actuales, sino que también debe mantener abiertas las alternativas futuras. Como consecuencia de un crecimiento poblacional que, en muchos países, sobrepasa las disponibilidades de alimentos, agua y combustible, la capacidad de los recursos naturales para mantener a la población humana ha disminuido, a pesar del desarrollo intensivo y en muchas ocasiones a causa de él. Se conocen muchos casos de mala utilización y de destrucción de los recursos naturales como por ejemplo la pérdida de suelos, destrucción de los bosques, sobreexplotación de los recursos pesqueros, la desertificación como resultado del sobrepastoreo y la crisis de la leña. La mayor parte de este proceso de agotamiento de recursos puede ser evitado a través de un mejor manejo. Este mejor manejo significa que se utilicen los recursos vivos, como peces y árboles, de manera que continúen entregando sus productos; significa igualmente, evitar la pérdida de valiosas especies forestales o forrajeras y mantener la variedad genética al mismo tiempo que las opciones para el futuro. Resumiendo, el mejor manejo está orientado hacia la productividad a largo plazo de los recursos naturales y hacia el desarrollo sostenido.

A menudo la promoción del crecimiento económico a corto plazo con el fin de satisfacer necesidades inmediatas y la protección de la productividad a largo plazo, son consideradas como objetivos opuestos. Generalmente los intereses que promueven y apoyan el crecimiento económico rápido son más poderosos y están mejor organizados, que aquellos que defienden planteamientos a largo plazo. Es frecuente que los primeros dominen la planificación del desarrollo y que las decisiones que favorecen a los de mayor plazo sean postergadas. El efecto se ve agravado: por cambios en las administraciones que producirán nuevas demoras; porque los recursos humanos, financieros y naturales disponibles en la actualidad son, generalmente, insuficientes para iniciar actividades que no sean las más urgentes; y por la frecuencia con que los esfuerzos de desarrollo, mal coordinados, se anulan con otros y disminuyen la capacidad de los recursos naturales para mantener un desarrollo sostenido.

A fines de la década de 1970, la UICN recibió la tarea de desarrollar una estrategia que permitiera el logro de una conservación a escala mundial. El resultado, la Estrategia Mundial para la Conservación (EMC), no refleja solamente el punto de vista de una organización conservacionista, sino que es el producto de un extenso proceso de consulta con expertos de diversas disciplinas, naciones y organizaciones. (El PNUMA y WWF jugaron un importante papel en el apoyo financiero y tanto la FAO como la Unesco colaboraron, intensamente, en las operaciones técnicas.) La EMC fue dada a conocer en marzo de 1980 y contó con el amplio apoyo de organizaciones internacionales, de gobiernos y de organizaciones no gubernamentales. La estrategia destaca que la conservación y el desarrollo son las dos caras de una misma moneda, definiendo a la conservación como la gestión de la utilización del medio ambiente y de los recursos naturales para asegurar el máximo de beneficios sostenidos tanto para las generaciones actuales como para las futuras. (Definición de conservación que se usa en este documento. Se debe tener presente que la

“Protección de la vida silvestre”, tema muy ligado a la “Conservación” en la mente de muchas personas, es sólo una parte de la totalidad del cuadro.)

Es a nivel nacional donde se presenta la mejor oportunidad para que la conservación sea considerada, ya que los objetivos del desarrollo a largo plazo del país pueden ser definidos y la estructura administrativa y la capacidad profesional, para un análisis de desarrollo y conservación, están disponibles. Actualmente, la EMC está siendo utilizada como base de discusión, programación y acción en numerosos países industrializados y en vías de desarrollo.

En todo el mundo se han dejado sentir los efectos, directos e indirectos, de procedimientos inadecuados de desarrollo. Directamente, como resultado de los propios esquemas de desarrollo de un país, e indirectamente a través de los lazos comerciales, ayuda y traspaso tecnológico, por la utilización de ecosistemas compartidos y por el paso de la contaminación originada en países vecinos. Es así como en muchas naciones en vías de desarrollo, donde se esperaba que, por una vez, la dependencia de la ayuda extranjera y del apoyo financiero disminuyera, ella ha aumentado. En los países industrializados, el consumo excesivo ha llevado a la sobrexplotación de los recursos, no sólo de los propios, sino que y debido a los nexos comerciales, a la de los países en vías de desarrollo. Por su parte la contaminación ha dañado, a nivel mundial, los sistemas de apoyo para la vida.

Un obstáculo importante para la obtención del desarrollo sostenido es la ausencia total de una estrategia de planes de desarrollo a largo plazo que esté de acuerdo con el manejo del uso de los recursos naturales. Se observa con bastante frecuencia la utilización de los escasos recursos técnicos y financieros existentes para hacer frente a problemas de crisis en los recursos naturales, en lugar de utilizarlos de acuerdo con un plan de uso óptimo a largo plazo. Un acercamiento estratégico al manejo y uso de los recursos naturales implica:

- la preparación de una estrategia para dirigir los procesos del medio ambiente y de los recursos naturales, de modo de asegurar, sobre una base sostenida, que los beneficios sean para el mayor número de personas;
- ubicar los problemas urgentes relativos al recurso que, posiblemente, impiden el desarrollo de los objetivos;
- evaluar la oferta y la demanda de los recursos naturales, ya sea a corto, mediano o largo plazo;
- definir proyectos, dentro del contexto estratégico, para hacer un mejor uso de los recursos limitados;
- asignar responsabilidades para la acción;
- generar, dentro de los gobiernos y otros organismos relacionados con el desarrollo, un mayor conocimiento de los problemas del uso de los recursos naturales y como tratarlos.

La preparación de una estrategia nacional para la conservación puede ayudar al logro de estos requisitos.

Utilizando como guía de base a la EMC, varios países están preparando sus ENC. Se ha constatado, sin embargo, la necesidad de un "puente" entre la filosofía de la EMC y una ENC funcional. El presente documento pretende proporcionar este puente a partir de la experiencia adquirida hasta el momento, e intenta:

- alentar a los países en la preparación de estrategias para la conservación;
- proporcionar ideas y guías para su preparación;
- sugerir las prioridades a considerar en su preparación;
- ilustrar con ejemplos el progreso hecho en diversos países. (Este aspecto será complementado por el boletín "World Conservation Strategy in Action", un breve informe trimestral publicado por la UICN);
- estimular a las agencias involucradas para que promuevan y apoyen la preparación de ENC.

2.1 OBJETIVO DE UNA ENC

Una ENC permite a un país determinar como encontrar los medios que lo lleven hacia un desarrollo sostenido. Implica el examen de las necesidades actuales y futuras, las aspiraciones de la población, la capacidad institucional del país y el estado de sus recursos naturales. Considera igualmente, el plan de desarrollo nacional y los programas de ayuda disponibles.

Una ENC clarifica el estado actual y futuro de los recursos naturales en un determinado país y bajo las condiciones tecnológicas existentes. Analiza todas las actividades que tienen efecto sobre el estado de los recursos naturales, identificando los obstáculos para asegurar que proporcionen una base para el desarrollo sostenido.

Ayoyándose en esta revisión, análisis y asignación de prioridades, una ENC pretende, además, determinar la mejor distribución de recursos humanos y financieros que permitan alcanzar las metas del desarrollo sostenido – un desarrollo con conservación. El proceso integra posiciones claras sobre las actividades necesarias para dar curso a estas actividades y programas para su desarrollo. También incluirá una propuesta para el monitoreo de la puesta en marcha de la estrategia y métodos para su actualización.

El propósito del procedimiento de una ENC no es sólo preparar una estrategia, sino que, al mismo tiempo, obtener en el país un entendimiento y conocimiento adecuados de la interdependencia que existe entre la conservación y el desarrollo y asegurar la capacidad y los compromisos para dar curso a la estrategia.

2.2 RESPONSABILIDAD PARA UNA ENC

Son los gobiernos quienes tendrán, normalmente, la principal responsabilidad en la puesta en marcha de una ENC, por lo que deberán tomar el liderazgo en su preparación. La ENC necesitará, para su planificación y financiamiento, el endoso oficial de organismos responsables, como el gabinete o consejo de ministros por ejemplo. Considerando este aspecto, son varios los puntos que deben tomarse en cuenta para su desarrollo.

Si en el país el desarrollo está definido por los “Planes nacionales”, el comité o grupo de trabajo responsable puede actuar bajo los auspicios de las autoridades oficiales de planificación. Si esta situación pelagra de ser dominada por intereses contrarios al desarrollo, es preferible que la ENC sea preparada bajo una organización paralela, que esté de acuerdo con una interacción positiva entre los intereses del “desarrollo” y la “conservación”.

Cualquiera que sea el organismo que tome la responsabilidad de dar curso a la ENC, será necesario establecer la responsabilidad para su *preparación* y las medidas por las cuales los intereses del desarrollo y de la conservación, incluyendo los diferentes intereses sectoriales sobre los recursos naturales, puedan estar representados. Hasta la fecha han sido establecidos los siguientes comités o grupos de trabajo:

- *un comité o grupo de trabajo*, constituido por el jefe de estado o jefe de gobierno, incluyendo ministros o sus representantes, directores de departamentos de

gobierno, representantes de organizaciones no gubernamentales, universidades y agencias externas;

- *un subcomité de la comisión nacional de planificación* (o su equivalente), con miembros designados por los ministerios y departamentos de gobierno, ONG, universidades y agencias externas;
- *un grupo de trabajo interministerial*, dirigido por el ministro de ciencias y tecnología para favorecer los aspectos científicos del desarrollo de la ENC y dar una posición de relativa independencia frente a ciertas exigencias por parte de otros ministerios.

Entre los ministerios normalmente representados en estos comités o grupos de trabajo, se encontrarán: agricultura, bosques, industria, energía, ambiente, recursos naturales, turismo, conservación de suelos, educación, parques y vida silvestre, transporte, planificación económica, finanzas, legislación y justicia. En otras palabras, deberán participar todos aquellos sectores de gobierno relacionados con el manejo, la planificación y la legislación relativa al uso de los recursos naturales.

En algunos países el gobierno no ha representado un papel central en la preparación de estrategias para la conservación. En el Reino Unido, por ejemplo, el trabajo ha sido asumido, especialmente, por las organizaciones no gubernamentales, aun cuando se ha reconocido que, si con el tiempo la ENC es aplicada a todas las actividades de desarrollo, el gobierno debe desempeñar un papel más activo. En India, una organización privada ha estado trabajando junto al gobierno en la preparación de un esquema para una ENC, mientras que en Malasia, las estrategias de los estados han sido preparadas, enteramente, por una importante organización no gubernamental que ha trabajado en estrecha colaboración con el gobierno.

La coordinación de la preparación de una ENC, deberá ser tomada por un secretariado profesional del comité o grupo de trabajo. El secretariado deberá ser experimentado, dedicado e imaginativo, tener acceso directo al presidente del comité o grupo de trabajo y a otros centros pertinentes. En los países desarrollados, en algunos casos, podrá presentarse la necesidad de asistencia técnica, ya que las personas convenientemente calificadas, normalmente carecen de tiempo para dedicarse a la tarea adicional de preparación de estrategias. Los consultores operarán a través del secretariado, por cuanto su trabajo no se considera como una actividad independiente, sino que cae bajo la competencia oficial del secretariado.

Uno de los primeros pasos en la preparación de una ENC es la definición del programa de trabajo que deberá ser ratificado por el comité o grupo de trabajo. Es el secretariado quien toma, generalmente, a su cargo la empresa (o bien, personas con gran experiencia que pueden, eventualmente, participar en él), aun cuando el aporte de consejeros con experiencia en trabajos de ENC puede ser de utilidad en este período.

Una vez que el programa de trabajo ha sido aprobado, la preparación de la ENC puede ser realizada por diferentes agencias (gubernamentales) y coordinada por el secretariado.

2.3 APOYO PARA UNA ENC

Si una ENC ha sido creada para contribuir al desarrollo sostenido, deberá existir un importante apoyo hacia ella por parte del gobierno. Aun cuando el tiempo es decisivo, el hacer presión para obtener una aprobación acelerada antes que el gobierno haya reconocido, plenamente, la relación existente entre la conservación y el desarrollo, puede ser contraproducente. También puede transformarse en un peligro, el avanzar demasiado lento o perder oportunidades una vez que las actividades han comenzado realmente.

Desde el comienzo de la operación, deberá darse al equipo de trabajo todas las oportunidades disponibles de éxito. Por ejemplo, el hecho de ser avalada por el jefe de estado puede ayudar al prestigio de una ENC y de este modo atraer la atención de funcionarios de gobierno y de empresarios privados. Lo mismo sucede en países menos desarrollados cuando se obtiene el apoyo de agencias de ayuda para el desarrollo. El interés de agencias de este tipo en una ENC, sea en términos de apoyo financiero o de disponibilidad para participar en su elaboración, contribuirá a su éxito final y a aumentar la eficiencia de su propia ayuda al programa.

2.4 EL PROCESO DE UNA ENC

A través de la preparación de una ENC, un país hace lo posible para incluir, dentro de su programa de desarrollo, los objetivos y capacidad de lograr un desarrollo sostenido.

La preparación de una ENC es un proceso de intercambio de información y puntos de vista entre ministerios, departamentos de gobierno, organizaciones no gubernamentales, la comunidad empresarial, el público en general y, cuando corresponda en países menos desarrollados, organizaciones internacionales y agencias de ayuda para el desarrollo. Mediante este proceso puede lograrse la comprensión de los beneficios que se pueden derivar de la conservación de los recursos naturales y puede clarificarse y fomentar el papel desempeñado por diferentes agencias y personas en la obtención del desarrollo sostenido.

El proceso de una ENC puede ser dividido en cuatro fases que se traslapan (ver punto 2.5.9, Secuencia general de actividades):

- + promoción inicial del concepto de una ENC en el país y evaluación de la factibilidad de un desarrollo exitoso;
- + definición del esquema conceptual y disposiciones institucionales para la preparación de una ENC;
- + recopilación de datos, preparación de la ENC, incluyendo las estrategias de los sectores que la componen;
- + puesta en marcha, monitoreo y análisis de la ENC.

Las dos primeras fases pueden tomar un tiempo considerable y deberán tratarse con gran cuidado si la ENC pretende ser una herramienta útil y constructiva para el país. Durante ellas deberá prestarse atención al papel de los asesores externos que pueden estar involucrados. Una función que ellos prodrán desempeñar en los inicios de la gestión es, alentar al gobierno para que desarrolle una ENC. En la mayor parte de los casos y tan pronto como sea posible, el gobierno deberá tomar

el liderazgo de la operación. Los asesores externos prestarán entonces su apoyo donde y cuando sea necesario.

El concepto de planificación intersectorial o interministerial deberá ser introducido en forma positiva. Si la necesidad no se presenta clara deberá ser considerada más bien como una amenaza que como un apoyo. Se necesitarán planteamientos bien fundados para demostrar que la planificación y la acción intersectorial son esenciales para resolver la mayor parte de los problemas de los recursos naturales. Existen organismos, que aun cuando pueden necesitar modificaciones, a menudo proporcionan las mejores bases institucionales para la preparación de una ENC.

Hasta el momento, la experiencia indica que la tercera fase (que incluye la organización del proceso de diálogo y la participación de instituciones y personas interesadas), reunión y análisis de datos y la redacción del texto de la ENC, puede tomar entre uno y dos años. La fase final es continua y proporciona un esquema actualizado y equilibrado para la planificación del desarrollo. De este modo la estrategia pretende modificar, progresivamente, las proposiciones de desarrollo, llevándolas hacia un desarrollo sostenido.

2.5 PREPARACION DE UNA ENC

Desde un principio deberá tenerse en cuenta que no existe un formato rígido, de aplicación universal, para una ENC (ni tampoco un enfoque único dentro de un mismo país). Se recomienda un formato flexible que pueda ser adaptado al contexto económico y social en que se desarrolla el país. Se hace una descripción de este formato en el Anexo 1. En un mismo país existen además, numerosos procedimientos y consideraciones que son, probablemente, pertinentes para la preparación de una ENC. Estos aspectos serán discutidos más adelante.

2.5.1 RECOLECCION DE INFORMACION

En determinadas áreas, el análisis preliminar (2.5.2), puede poner en evidencia una escasez de información detallada y reciente. El secretariado de la ENC tendrá que reunir los datos existentes antes de planear cualquier nuevo inventario o investigación. Evidentemente, la ENC deberá basarse, hasta donde sea posible, en datos ya existentes. La organización de investigaciones y programas de recolección de datos podrán ayudar a los ajustes finales de la ENC, pero es poco probable que sean una condición importante en su programa inicial de trabajo.

Los datos iniciales necesarios para el equipo de trabajo de la ENC serán proporcionados, generalmente, por informes publicados y entrevistas con personas de amplia experiencia en el país, por mapas, fotografías aéreas, etc. La información podrá incluir:

- datos sobre las *características biofísicas* del país (naturaleza del terreno, geología, suelos, hidrología, clima, zonas ecológicas) y sobre los principales recursos (minerales, plantas y vida animal);
- información sobre la *acción humana* en el medio ambiente;
- información sobre la *población*, incluyendo datos demográficos, distribución de la población, salud, nutrición, habitaciones, patrones de ocupación territorial y empleos;

-
- datos sobre las *características de desarrollo* del país, incluyendo el desarrollo en su contexto general y en particular, sectores como agricultura, silvicultura, energía, aguas, turismo, etc. que, por estar basados en los recursos renovables, tienen una influencia directa en el medio ambiente;
 - información sobre las *tradiciones y características culturales* que influyen en el estilo de vida, en el comportamiento frente a la naturaleza y los recursos, en las expectativas frente al desarrollo, etc.;
 - descripción de las construcciones y monumentos que tienen un significado cultural y un mérito estético, y de sitios arqueológicos;
 - información sobre *mecanismos y organizaciones de planificación*, sobre la disponibilidad de *personal* capacitado dentro del país, así como sobre la *legislación y mecanismos de control* que afectan a la conservación y a las actividades de desarrollo. Es de suma importancia conocer los mecanismos y organizaciones que operan con problemas del medio ambiente, así como las experiencias que pueden derivarse de las *acciones de conservación* desarrolladas con anterioridad.

2.5.2 ANALISIS DE LAS INTERACCIONES ENTRE LA CONSERVACION Y EL DESARROLLO

Las interacciones entre la conservación y el desarrollo pueden ser analizadas tomando como base la información disponible y considerando, tanto las metas de conservación, como los patrones del desarrollo nacional y las metas establecidas. En esta etapa deberá hacerse un examen detallado para identificar las amenazas al medio ambiente (nacional) a largo plazo, las que, si no son restringidas o invertidas, minarán seriamente la capacidad del país para utilizar sus recursos renovables sobre una base sostenida. El análisis de las interacciones entre la conservación y el desarrollo es uno de los elementos más importantes en la preparación de una ENC, ya que conduce a un mejor entendimiento de los problemas existentes, permite pronosticar la aparición de problemas imprevistos y orienta hacia soluciones más económicas.

El análisis podrá cubrir todo el país y cada uno de sus sectores, pero deberá hacerse gran cuidado en todas las etapas para asegurar que, la finalidad y la profundidad del análisis, no exceda los requerimientos prácticos del desarrollo sostenido o las restricciones presupuestarias. Instrumentos como el análisis de costo/beneficio y evaluación de impacto ambiental, podrán ser útiles en el logro de la plena comprensión de los temas prioritarios cuando pueden ser aplicados en un plazo breve. La ENC misma, cuando sea necesario, podrá incluir providencias para la introducción y ajuste de estos instrumentos.

2.5.3 DEFINICION DE PRIORIDADES DE CONSERVACION

Las acciones prioritarias que aseguren el desarrollo sostenido, podrán ser definidas una vez que el impacto negativo, de las interacciones entre la conservación y el desarrollo, ha sido identificado y cuando su importancia, la urgencia de su solución y su posible irreversibilidad haya sido evaluada. La definición de las prioridades de conservación puede ayudar a poner en evidencia que, si el desarrollo esta concebido para proporcionar beneficios a largo plazo, será necesario un alto nivel de inversiones en conservación.

2.5.4 EVALUACION PRELIMINAR DE PRIORIDADES DEL DESARROLLO

El plan de desarrollo nacional es, generalmente, el documento central de referencia en el desarrollo de una ENC, pero durante alguna de las etapas el equipo de trabajo podrá desear hacer una revisión específica de las metas y planes del desarrollo nacional, si considera que no podrán hacerse grandes inversiones en conservación si el presupuesto del desarrollo nacional se mantiene como estaba previsto. Pero analizando el peligro y las consecuencias catastróficas que significa una falta de conservación, se llegará a la conclusión de que el país no puede dejar de invertir en ella y que los planes de desarrollo deberán ser ajustados.

2.5.5 EXAMEN DE LAS ALTERNATIVAS PARA UNA MEJOR INTEGRACION ENTRE LA CONSERVACION Y EL DESARROLLO

Habiendo realizado un análisis inicial de las prioridades de la conservación y del desarrollo, el comité o grupo de trabajo podrá necesitar una evaluación sistemática de las diferentes alternativas que deberán ser consideradas por el gobierno. Las características de estas distintas opciones podrán ser más evidentes cuando se responda a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles serán los factores actuales y futuros sobre el ingreso, el empleo, distribución de la población, salud, viviendas, etc., de los distintos niveles y tipos de uso de recursos al variar entre una explotación intensiva y una conservación absoluta?
- ¿Qué técnicas aceptables, económicas y ecológicas, están disponibles para la utilización de los diferentes niveles de recurso?
- ¿Logran los gastos de desarrollo e inversiones actuales y futuras satisfacer las necesidades de la comunidad? Si no es así, ¿pueden las mismas necesidades ser solucionadas por otras vías? ¿Pueden las inversiones o gastos previstos para otros fines, ser desviados para satisfacer estas necesidades?

2.5.6 MEDIOS PARA LOGRAR LA CONSERVACION PARA EL DESARROLLO

Las recomendaciones que se desprenden de una ENC, no deberán limitarse a una acción conservacionista de aplicación práctica e inmediata. Una ENC deberá también hacer recomendaciones, procedimientos, legislación, incentivos y penas que tengan relación con la conservación.

Los procedimientos nacionales y regionales que fijan las metas del desarrollo y la planificación económica y física de ellas, deberán ser revisados y, cuando sea necesario, redefinidas. El concepto de evaluación de un ecosistema (esquemático en la EMC), y la planificación ambiental deberán, eventualmente, integrarse con los sistemas más amplios de planificación.

En conservación la educación, capacitación, extensión y la participación pública, son inversiones en la capacidad futura del país. Para satisfacer las necesidades específicas de la conservación en un país deberán ser consideradas varias de estas actividades aprovechando la utilidad de las medidas existentes. Una ENC recomendará las etapas necesarias para asegurar que estas actividades ayuden a la población a usar sus recursos en forma sostenida.

2.5.7 RELACIONES INTERNACIONALES

Considerando que no existen naciones aisladas, a menudo será necesario tener presente las repercusiones internacionales de los problemas de la conservación/ desarrollo. Ejemplos que evidencian la importancia de la cooperación internacional en la conservación son: los hábitos migratorios de muchas especies de animales, especialmente bajo condiciones de sequía; el flujo de importantes ríos entre países vecinos y el compartir los mares regionales. Además el estado de los recursos naturales en un país en vías de desarrollo será, inevitablemente, afectado por la política exterior de otras naciones, especialmente por las de países industrializados en lo que concierne a alimentación, comercio, armamentos y ayuda para el desarrollo.

Se recomienda que, durante la preparación de una ENC, se de especial atención al análisis de la forma en que las políticas y prácticas de otros países influyen en el uso sostenido de los recursos del país en cuestión. Este análisis deberá detallar siempre el impacto que las políticas y prácticas internas de conservación producen en otros países.

2.5.8 PLANIFICACION DE PROYECTOS PILOTOS Y DEL PROGRAMA DE ACCION

La ENC deberá ser concebida con un enfoque amplio. Deberá orientarse hacia el futuro pero, al mismo tiempo, podrán identificarse proyectos cuidadosamente seleccionados sobre conservación y desarrollo, algunos de los cuales podrán ser iniciados durante la preparación de la estrategia misma. De este modo se podrán ver resultados durante las etapas iniciales y mantener así el impulso producido por la preparación de la ENC.

En sus conclusiones la ENC deberá articular todas las recomendaciones en forma de programa, indicando las prioridades, estimando los costos, identificando las responsabilidades y estableciendo un calendario de trabajo. La presentación deberá permitir la selección de proyectos individuales de manera expedita. Deberá, igualmente, indicarse un programa que permita el monitoreo de su desarrollo y fijar los criterios a través de los que se evaluará el éxito de los proyectos. Estos criterios podrán incluir elementos tales como la reducción en la tasa de erosión de una región, la disminución en el nivel de determinados contaminantes, la recuperación de la población de especies de animales particularmente degradadas. Será conveniente interesar a las autoridades de finanza y planificación a fin de que den a estos criterios la misma importancia que a aquellos más convencionales, como los niveles de producción por ejemplo.

2.5.9 SECUENCIA GENERAL DE ACTIVIDADES

El proceso de preparación de una ENC variará de un país a otro y según factores como el tipo de gobierno, grado de centralización y control, los recursos naturales y características económicas, la disponibilidad de información, el interés y participación de la comunidad nacional e internacional, etc.

Varias actividades se desarrollarán en forma simultánea o serán el resultado de un proceso de afinamiento continuo. Este proceso está ilustrado en el diagrama de flujos del Anexo III. La secuencia básica es la siguiente:

- promoción inicial del concepto de la ENC incluyendo, siempre que sea adecuado y factible, la participación del público;

-
-
- definición de las metas preliminares de la ENC (sobre la base de objetivos de la EMC y las metas de desarrollo a largo plazo del propio país), y de las diferentes etapas necesarias en su preparación;
 - nominación de una autoridad (comité o grupo de trabajo) responsable para la ENC;
 - nominación de un secretariado para dicha autoridad, con personal y medios suficientes;
 - recopilación de información sobre recursos naturales y desarrollo;
 - publicidad adecuada incluyendo debates públicos, seminarios, comunicados de prensa, etc.;
 - preparación, a través del secretariado, de prospectos o de informes generales iniciales que describan el contenido, los temas principales de la ENC y las interacciones entre varios sectores;
 - aprobación de un programa detallado de trabajo;
 - obtención de opiniones y participación de los sectores comerciales y empresariales, autoridades locales, grupos políticos, comunidad de organizaciones no gubernamentales, etc.;
 - distribución de responsabilidades sobre las distintas secciones del trabajo a departamentos de gobierno, ONG, agencias internacionales, agencias de Naciones Unidas, etc.;
 - preparación de los componentes de la estrategia como ser: inventarios, estrategias sectoriales, proposiciones de proyectos, programas de educación, borradores de legislación (en los casos en que sea necesario y adecuado);
 - revisión previa del programa por parte de la autoridad responsable de la ENC, a fin de asegurar la compatibilidad y cobertura adecuada del tema así como la entrega de borradores finales al secretariado;
 - publicidad;
 - preparación, por parte del secretariado, de borradores de capítulos que relacionen los diferentes informes; establecimiento de prioridades generales y sectoriales; costos, y desarrollo del programa completo de acción integral;
 - revisión del borrador de la estrategia por la autoridad pertinente y sus asesores (incluyendo, en lo posible, un debate con los especialistas en conservación);
 - discusión abierta que incluya a empresarios privados y a la comunidad;
 - revisión final del documento después de un debate público;
 - impresión y publicación;
 - promoción de la estrategia en forma permanente;
 - incorporación de la estrategia en los procesos de planificación del desarrollo; puesta en marcha del programa de acción y de los proyectos pilotos;
 - monitoreo, que dará las bases para una revisión del avance; seminarios para analizar los éxitos y fracasos;
 - actualización regular del programa de acción; definición y desarrollo de nuevos proyectos. Si se considera necesario, el secretariado podrá mantenerse en forma permanente durante el proceso de planificación del desarrollo.

Dentro de este proceso, la recolección de información, el análisis, la revisión y el diálogo son actividades continuas en las que el secretariado tomará el liderazgo y asegurará que el trabajo se desarrolle según el programa establecido.

En algunos países en vías de desarrollo será necesario contar con asistencia técnica para la propagación de la ENC y deberá, por lo tanto, iniciarse los contactos y discusiones adecuadas con organizaciones internacionales o de asistencia para el desarrollo, durante las etapas iniciales del proceso para poder asegurar una asistencia oportuna.

2.6 PUESTA EN MARCHA

Se ha expresado claramente que el proceso de preparación de una ENC consiste en crear consenso sobre la forma de manejar los recursos naturales, de modo que proporcionen el máximo beneficio al país. La preparación misma de la ENC es, por lo tanto, de importancia fundamental.

El logro de mejoras en el manejo de recursos naturales como resultante de la preparación de una estrategia puede obtenerse:

- a través de un aumento en la concientización de aquellos sectores encargados de preparar los planes nacionales de desarrollo y que dará como resultado la preparación de planes que considerarán las prioridades de los recursos naturales;
- a través de un aumento en la concientización de la comunidad, lo que dará como resultado directo un uso más eficiente de los recursos naturales;
- a través del apoyo del gobierno a la ENC y a su correspondiente programa de acción, lo que llevará hacia su puesta en marcha con la ayuda, en el caso de algunos países en vías de desarrollo, de agencias de asistencia para el desarrollo y de organizaciones internacionales.

La relación entre el programa de acción de la ENC y el plan nacional variará de un país a otro. En todo caso, e independientemente de la forma en que se practique la ENC, siempre serán necesarios el monitoreo, el afinamiento y la actualización. Es importante aceptar, sin embargo, que una gran parte de los beneficios derivados de la ENC serán cambios pequeños y a veces sutiles dentro de grandes proyectos de desarrollo (la adición del "componente ambiental"), y nuevos proyectos ambientales.

3.1 CARACTERISTICAS DE UNA ENC QUE AFECTAN AL MANEJO

Manejar la preparación de una ENC es más complejo y requiere mayor sutileza que el manejo de otro tipo de proyectos. Esto se debe, preferentemente, a que la preparación de una ENC:

- es un proyecto exploratorio con varios objetivos y sus productos finales no pueden ser definidos en forma precisa al comienzo de él;
- requiere un grado poco común de actividad multidisciplinaria que, a menudo, será desarrollada por equipos provenientes de diferentes agencias;
- puede necesitar la armonización de metas aparentemente incompatibles;
- requiere la integración extremadamente cuidadosa de factores políticos y técnicos;
- involucra la promoción de una filosofía y la iniciación de actividades concretas;
- es un proceso continuo (las actividades que la componen pueden comenzar o detenerse en distintos momentos y tanto la puesta en marcha como su control pueden continuar indefinidamente);
- no se ajusta fácilmente al uso del criterio económico normal para monitorear su progreso y medir su éxito;
- requiere un lapso considerable entre la inversión y la producción de beneficios.

3.2 LA NATURALEZA DEL MANEJO

Se entiende por manejo, el establecimiento y mantención en una empresa de las condiciones que permiten que la gente, que en ella trabaja, logre objetivos establecidos con anterioridad. El fin es crear un sistema de esfuerzos humanos, libre de fricciones, que favorezca el éxito de la empresa. En la preparación de una ENC, el buen manejo es especialmente importante a causa de las características poco usuales de ella (indicadas anteriormente). El presidente del comité o grupo de trabajo de una ENC y la persona encargada del trabajo diario, deberán ser gerentes experimentados.

Las funciones de manejo son: planificación, organización, equipamiento en personal, coordinación, comunicación, dirección y control. En el presente documento y, debido a las diferencias existentes entre los distintos países, será de poca utilidad tratar de definir la naturaleza precisa de las funciones de manejo y las estructuras más apropiadas para la preparación de una ENC; no obstante, las siguientes observaciones generales pueden ser aplicadas.

3.2.1 PLANIFICACION

Planificar es establecer un calendario de trabajo y las responsabilidades para las acciones necesarias que permitan lograr objetivos aceptados y avanzar hacia las metas a largo plazo. En la preparación de una ENC, la planificación cuidadosa es imprescindible, por cuanto el progreso en un campo es, a menudo, dependiente de los resultados en uno o varios otros campos o sectores y porque la tarea total va a ser, generalmente, responsabilidad de un equipo que comprenderá diferentes organizaciones representativas.

Cada objetivo del proceso de una ENC deberá ser formulado de manera que opere dentro de una escala de tiempo dada y bajo una cierta responsabilidad asignada, y deberán cubrir cada parte del trabajo que se desea emprender.

La planificación de una ENC puede ser ayudada por métodos y procedimientos tales como los que se presentan en este documento (Anexo I), y a través de la experiencia de otras estrategias nacionales de conservación. Cualquiera sea el método o procedimiento utilizado, deberá adaptarse a la situación específica del país; ser puesto a prueba constantemente y, cuando sea necesario, modificarse a fin de satisfacer las necesidades locales. Los modelos no constituyen más que herramientas útiles que ayudan a garantizar que nada se haya omitido.

3.2.2 ORGANIZACION

Organizar es definir los roles, especialmente, en términos de asignación de responsabilidades y delegación de autoridad. Para cada persona o agencia involucrada en el proceso de una ENC, debe existir una definición clara de las responsabilidades y de las fechas límites que deben emplearse, por ejemplo:

- preparar un programa de conservación para colegios; 12 meses; responsabilidad - club nacional para la naturaleza;
- producir una estrategia de conservación para el sector agrícola; 8 meses; responsabilidad - director del departamento de agricultura.

Es importante que la autoridad más alta de un país endose la ENC como un "proyecto" de trascendencia nacional y asegure que el organismo encargado de su preparación tenga la autoridad necesaria para garantizar que las contribuciones requeridas, a los diferentes ministerios y departamentos, sean cumplidas.

3.2.3 PERSONAL

El jefe del equipo de trabajo de una ENC deberá tener experiencia en la organización y dirección de un grupo de trabajo multidisciplinario. Deberá estar comprometido con los principios de conservación y tener conocimiento de las características y problemas del país, al mismo tiempo deberá ser capaz de obtener el respeto del personal a todo nivel.

Podrán formar parte del equipo de trabajo planificadores, agrónomos, forestales, ingenieros, ecólogos y economistas. La composición del secretariado en cuanto a tamaño, dependerá de la cantidad y calidad del trabajo que puede realizar cada una de las agencias. El ideal será un equipo pequeño con la posibilidad de tener, si fuera necesario, consultores o personal complementario por períodos reducidos de tiempo.

La preparación de una ENC es importante y tiende a asegurar un desarrollo sostenido - proceso que debe ser responsabilidad de la nación misma. Por lo tanto, desde el comienzo del proceso, la mayor, si no toda, responsabilidad deberá ser dada al personal nacional.

3.2.4 COORDINACION Y COMUNICACION

La *comunicación* efectiva entre todas las personas involucradas en una ENC es esencial y las discusiones de grupo son particularmente valiosas por cuanto un proyecto de este tipo está en continua evolución. A pesar de que la mayoría de las personas que tomarán parte en su desarrollo serán especialistas, deberán tener un buen conocimiento del contexto multisectorial en el que se desarrollará el trabajo de la estrategia para la conservación y deberán estar, permanentemente, informadas de las decisiones que afectan al proyecto. Será útil organizar sesiones regulares y establecer otros sistemas de comunicación, ascendentes y descendentes, que permitan ahorrar tiempo y evitar malos entendidos y esfuerzos inútiles.

La *coordinación* del proceso requiere una atención continua. Ella será más efectiva si se realiza a través de líneas *únicas* de comunicación, reflejando una clara definición de responsabilidades y relaciones de comunicación.

3.2.5 CONTROL Y MONITOREO

El control considera el establecimiento de normas para medir y monitorear el trabajo realizado, para evaluarlo frente a los planes y programas y corregir las desviaciones.

Como el proceso de una ENC implicará a mucha gente y organizaciones, además de aquellas que forman parte permanente del secretariado, es necesario controlar el proceso entero, de manera que las partes no realizadas no produzcan problemas sobre el resto. Un análisis completo del flujo no será posible por cuanto en una ENC, la naturaleza y secuencias de cada una de las operaciones no pueden estar predeterminadas. Un enfoque más práctico será el de decidir cuales son las operaciones *más* importantes que afectarán al resto del trabajo si están fuera de control (e inversamente, cuales son las operaciones que no son "críticas" y son, por lo tanto, relativamente independientes del proceso mismo). Estas decisiones deberán hacerse en el momento en que el proceso de la ENC está siendo planificado.

Dado que los productos concretos del proceso de preparación de una ENC son, especialmente, información e ideas escritas, el procedimiento del monitoreo deberá ser simple e incluir un programa de reuniones y de informes necesarios. El monitoreo puede reforzar el proceso y orientar cambios eventuales, ayudando a que mantenga su ritmo, al mismo tiempo que se adapte a las nuevas ideas y necesidades.

El proceso de una ENC deberá ser flexible y las personas involucradas tendrán que estar dispuestas a cambiar sus puntos de vista a medida que se reúne la información y se analizan las interrelaciones. Será de escasa ayuda al país el que las personas que están trabajando en la ENC mantengan, dogmáticamente, ideas preconcebidas de conservación cuando las evidencias acumuladas demuestran que ellas deben ser modificadas. No se trata de desarrollar el proceso de una ENC en forma arbitraria; se trata más bien de trabajar en forma sistemática, para definir las vías realistas que permitan lograr el desarrollo sobre una base sostenida.

3.3 CONCIENTIZACION Y EL PROCESO DE UNA ENC

En el desarrollo de una ENC se presentarán dos tareas relativas a la "concientización" del público:

- comunicar el significado de la conservación y de la ENC en particular;
- involucrar al público en el proceso de la ENC.

La primera tarea comunica los principios de la conservación y es de gran importancia en el *proceso* de creación de una ENC. El concepto de conservación, especialmente en la forma sofisticada de una ENC, será relativamente nuevo para grandes sectores de la comunidad en cualquier país del mundo y será necesario dedicar una gran cantidad de esfuerzo a su divulgación.

El segundo objetivo es involucrar al público en el proceso de la ENC. El nivel en que deberá desarrollarse, dependerá del tipo de gobierno y de la factibilidad de organizar una participación pública. Mientras una participación de este tipo es deseable durante su creación por cuanto permite asegurar información e ideas desde la base, ella será absolutamente esencial durante su aplicación. La comunicación en la etapa de aplicación de la ENC implicará métodos formales de educación (en universidades y escuelas, a través de cursos de alfabetización de adultos, capacitación de maestros, etc.), y sistemas de comunicación de masas, al mismo tiempo que requerirá la movilización de otro tipo de estructuras, como por ejemplo estructuras religiosas y políticas a nivel local y nacional, que permitirán diseminar la información y valorar la opinión pública.

Es por lo tanto esencial que la estrategia de comunicación sea manejada por una persona que esté técnicamente capacitada y familiarizada con los diferentes sistemas con los que la conservación puede responder a las necesidades de un país. Ella deberá definir las diferentes audiencias, los tipos de mensaje y los medios por los que puede realizarse. La "estrategia" de comunicación deberá ser preparada de modo que se ajuste a las diferentes etapas del proceso de la ENC; por esto el experto de relaciones públicas deberá estar íntimamente relacionado con el secretariado o bien formar parte de él.

La estrategia de comunicación deberá concentrarse en el uso de mensajes simples y directos y no deberá estar ligada a imágenes extranjeras. Por esta razón:

- los medios utilizados deberán ser aquellos existentes en el país y deberán establecerse buenas relaciones con personas claves en los sistemas de comunicación de masas;
- en regiones donde el índice de analfabetismo es alto, deberá evitarse el lenguaje escrito y dar preferencia a las charlas, afiches, tiras cómicas, etc.;
- el significado de las imágenes gráficas utilizadas, deberá ser fácilmente perceptible (y por lo tanto en un estilo local);
- el mensaje deberá evitar, cuidadosamente, herir la sensibilidad cultural o las creencias religiosas;

-
-
- la presentación a través de seminarios, conferencias y demostraciones deberá considerar tanto los factores culturales como los tradicionales;
los métodos utilizados deberán evitar, en lo posible, los temas de confrontación;
 - la comunicación deberá funcionar en ambos sentidos, por ejemplo, diseminar la influencia relativa a la ENC y la recopilación de los comentarios del público.

3.3.1 ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACION

Será necesario demostrar las ventajas de la conservación tanto a largo como a corto plazo. Un método útil para ello será el dar publicidad a experiencias nacionales exitosas ya existentes en el país. La estrategia de comunicaciones podrá incluir los siguientes elementos:

- establecimiento de un "Día de la Conservación Nacional", utilizado inicialmente para "lanzar" el proceso de preparación de la ENC y luego como un acontecimiento anual, destacando un mensaje coherente y positivo y contando con la participación de universidades, grupos conservacionistas, personalidades públicas, clubes para la naturaleza, escuelas, etc.;
- comunicados regulares de radio, prensa y televisión durante el proceso de la ENC, especialmente en ocasión de la entrega del documento final. Donde sea necesario se podrá incorporar opiniones del público;
- preparación de programas periódicos en los medios de comunicación que destaquen los diferentes aspectos de la conservación, por ejemplo, un programa de radio semanal que haga ver las necesidades de reforestación, el valor de la flora y fauna silvestres, los beneficios de la aplicación de sistemas adecuados de conservación de suelos en la agricultura, los métodos y ventajas de la conservación de los recursos energéticos;
- desarrollo de programas que ilustren el mensaje conservacionista por medios artísticos tradicionales, incluyendo la música, el teatro, etc.;
- preparación de folletos, afiches, etc., orientados a audiencias específicas - funcionarios de gobierno, maestros de escuela, jefes comunales, etc.;
- organización de seminarios y conferencias en colaboración con centros universitarios, a fin de seleccionar e involucrar a los sectores profesionales y académicos.

PEDRO FERNANDEZ BINTERLICH
ABOGADO

En noviembre de 1983, 31 naciones estaban o habían preparado estrategias nacionales o subnacionales para la conservación.

En el *mundo en vías de desarrollo*, países como Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia han terminado el trabajo inicial para la preparación de estrategias. Por su parte Belice, Fiji, Costa de Marfil, Nepal, Nigeria, Pakistán, St. Kitts y Nevis, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Uganda, Zaire, Zambia y Zimbabwe han iniciado o completado las fases preliminares necesarias para una ENC. En países como Honduras, India, Madagascar y Tanzania, el proceso está en discusión o ha sido iniciado recientemente.

En el *mundo industrializado*, se han preparado estrategias en Australia, Sud Africa, España y el Reino Unido. Nueva Zelandia ha preparado un borrador de documento. Checoslovaquia e Italia están trabajando en su preparación. Portugal y Grecia están planeando hacerlo y Canadá, los Países Bajos y Noruega han analizado la EMC como fase inicial para la preparación de estrategias nacionales.

La publicación trimestral de la UICN, "*World Conservation Strategy in Action*," es un suplemento de este documento y da a conocer noticias y análisis del progreso de las diferentes estrategias nacionales para la conservación (así como otras iniciativas derivadas de la EMC). Este suplemento provee un foro útil para la comunicación de experiencias derivadas del trabajo de una ENC y el desarrollo de su teoría, de modo que las guías que aquí se dan, puedan ser ampliadas.

4.1 DIFERENTES ENFOQUES EN LA PREPARACION DE UNA ENC

A través de este documento se ha insistido en que no es posible la aplicación de un método uniforme en la preparación de una ENC, aún cuando existen grandes similitudes, especialmente en lo que se refiere a metas, objetivos y metodología de análisis. Sin embargo la forma del proceso, la distribución de tareas (centralizadas o no), la estructura de supervisión, la forma y nivel de participación gubernamental y del público, el papel de las ONG y varios otros factores variarán de un país a otro. Posiblemente, la mayor diferencia se encuentra entre el desarrollo del proceso en los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo. La causa son las diferencias básicas que deben enfrentar estos dos tipos de países en lo que se refiere a problemas de recursos naturales, de recursos disponibles para hacer frente a los problemas, al grado de organización de la comunidad no gubernamental, al nivel de eficiencia de los medios de información, etc.

4.1.1 PAPEL DE LOS MEDIOS DE INFORMACION

En los países industrializados, la opinión pública representa un papel importante. El apoyo de los medios de información no sólo ayuda a generar el interés del público, sino que también actúa como un incentivo para que el gobierno se interese en desarrollar una ENC.

En países menos desarrollados, la opinión pública puede tener menor importancia como estímulo a la acción del gobierno, y los medios de información desempeñan,

a menudo, un papel poco decisivo en su formación. Sin embargo, la acción de los medios de información puede ser significativa en la divulgación de la comprensión de los objetivos de una ENC, sobre todo en regiones lejanas a la capital del país. En algunos de estos países deberá darse especial atención a la obtención de opiniones por parte del público.

4.1.2 PAPEL DE LAS ONG

En los países industrializados las ONG podrán estar bien organizadas y tener peso político; podrán ser capaces de organizar y coordinar todo el programa de una ENC—con apoyo adecuado por parte del gobierno (ej. Reino Unido, Italia). Aún cuando las ONG no tomen el liderazgo del proceso, pueden estar en una excelente posición para dar apoyo, participar y ayudar a comunicar el valor de la conservación.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, las ONG están menos organizadas y tienen menor influencia, razón por la cual, son los gobiernos quienes deberán tomar la iniciativa de la planificación e iniciar el desarrollo de la ENC. Si el gobierno no desempeña un rol destacado en esta fase del proceso, el resultado será, generalmente, de valor limitado. Sin embargo en países como Malasia y Filipinas, las ONG han tomado con éxito la iniciativa en la preparación de ENC.

Cuando las estrategias sean desarrolladas por las ONG, el apoyo y participación activa del gobierno será de fundamental importancia, a menos que se trate sólo de describir un programa de acción destinado, exclusivamente, a la comunidad no gubernamental. Si no cuenta con el endoso gubernamental, la estrategia tendrá poca influencia sobre las actividades del gobierno o sobre el plan nacional.

Se presentarán diversas oportunidades para involucrar al gobierno en el proceso como ser invitándolo a comentar los borradores iniciales, o a participar en los talleres y reuniones del grupo de trabajo. Aun en los casos donde la reacción del gobierno sea lenta, es necesario tener presente que la puesta en marcha de la ENC dependerá en gran medida de su participación en ella.

4.1.3 AMPLITUD DE LAS ESTRATEGIAS

Los diferentes estados de una nación pueden iniciar sus propias estrategias. Existen países que han hecho enfoques locales o estrategias desarrolladas para diferentes estados o provincias como Checoslovaquia y Malasia. También puede presentarse la posibilidad de preparar estrategias multinacionales. En todo caso, parece ser que el nivel nacional es el más adecuado para concentrar los recursos y esfuerzos tendientes a una ENC, ya que es a este nivel donde se toman la mayor parte de las decisiones de desarrollo y de uso de recursos.

Hay diferentes formas para determinar la amplitud más apropiada de una ENC y, a pesar que el proceso desarrollado en este documento propone un análisis intersectorial global, algunos países como Pakistán e Indonesia han publicado estrategias iniciales enfocadas hacia un rango limitado de sectores. En algunos casos y para asegurar la solución de problemas de gran urgencia, será necesario utilizar un enfoque más estrecho y, por lo tanto, no será siempre productivo cubrir todos los sectores en las etapas iniciales. En estos casos, estas estrategias deberán ser preparadas considerando que el objetivo final será una estrategia general.

5.1 ASISTENCIA TECNICA

El concepto de ENC es relativamente nuevo y la experiencia existente en su preparación es limitada. Muchos países en vías de desarrollo carecen de la capacidad o de la experiencia para promover el concepto dentro de los organismos de gobierno, establecer las estructuras y preparar la estrategia. En estos casos la asistencia técnica podrá ser la solución adecuada.

A menudo las peticiones de asistencia técnica, por parte de los países en vías de desarrollo (a organizaciones como la UICN), para la preparación de una ENC, han sido presentadas por los ministerios o departamentos de recursos naturales o medio ambiente. Sin embargo y, a pesar de que las autoridades centrales de planificación de los países se han mantenido informadas de estos diálogos, son varios los casos en que las peticiones no han seguido el camino adecuado a través del sistema central encargado de negociar este tipo de ayuda, dando como resultado el que las agencias de ayuda para el desarrollo no siempre han sido capaces de proporcionar apoyo financiero o técnico.

Las agencias de ayuda deberán considerar cinco medios de promoción del desarrollo sostenido:

- asegurando la promoción activa de las estrategias nacionales para la conservación, a través de sus representantes locales y programas especiales;
- comprendiendo las necesidades de una asistencia técnica limitada pero vital por parte de las agencias ambientales, durante las etapas de concientización del desarrollo de la estrategia;
- prestando asistencia técnica para la preparación de estrategias de conservación;
- participando, junto a los gobiernos, en el desarrollo de ENC, especialmente, a través de la entrega de información y conocimientos (en un papel de apoyo);
- considerando las prioridades definidas por la ENC como una guía para futuros programas de asistencia al desarrollo y, cuando sea necesario, apoyando a los países en la puesta en marcha de componentes de la estrategia.

5.2 EL PAPEL DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Las agencias de Naciones Unidas más involucradas en actividades relativas a las ENC son el PNUMA, la FAO y la Unesco. Actualmente las actividades que realizan en el campo de la conservación están coordinadas a través del mecanismo del Grupo de Conservación de Ecosistemas (GCE), que incluye además a la UICN.

El PNUMA proporcionó apoyo financiero para el desarrollo de la Estrategia Mundial para la Conservación y ha colaborado con la UICN en la promoción y asistencia para la preparación de ENC. El papel del PNUMA en la preparación de ENC involucra sus gestiones para asegurar el apoyo del Sistema de Naciones Unidas y consiste en:

- promover la ENC a todos los niveles de gobierno;

-
-
- proporcionar información, orientación y asistencia técnica, especialmente a través de sus sistemas de información, sus programas regionales y, desde fecha reciente, su Servicio de Facilitación (Servicio encargado de seleccionar propuestas de proyectos viables con miras a su financiamiento);
 - proporcionar apoyo financiero para la creación de ENC;
 - coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en este campo y en otros relacionados a él, a través del mecanismo del programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema.

Los papeles de FAO y Unesco se concentran en la entrega de asistencia técnica y orientación a nivel nacional y en la integración de las actividades de una ENC en sus proyectos actuales y en los que se encuentran en preparación.

5.3 EL PAPEL DE LA UICN, SUS MIEMBROS Y LAS ORGANIZACIONES QUE COLABORAN CON ELLA

La UICN es una unión de cerca de 500 organizaciones. Su secretariado, en Suiza, opera como centro de una red mundial de miembros, asesores y consultores en el campo del manejo de los recursos naturales, incluyendo una rama de asistencia técnica (el Centro de Conservación para el Desarrollo). La UICN puede dar apoyo a la preparación y aplicación de las ENC a través de la acción de sus componentes y del secretariado.

El papel de la UICN consiste en:

- promover la concientización relativa a la necesidad y utilidad de las estrategias de conservación, por medio de programas especiales y a través de sus miembros en los gobiernos, agencias de asistencia al desarrollo y otras organizaciones pertinentes;
- proveer el liderazgo en el desarrollo de la teoría de la estrategia de conservación;
- proporcionar guía y asistencia técnica en la preparación de estrategias para la conservación;
- reunir, analizar y disseminar información sobre las actividades relativas a las estrategias para la conservación en el mundo, por ejemplo a través del suplemento "World Conservation Strategy in Action".

5.4 PAPEL DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El estímulo y apoyo de estas organizaciones (por ejemplo, ANSEA y CSACD), en la preparación de ENC en cada uno de sus estados miembros es de enorme importancia. Es igualmente importante que ellas proporcionen el foro donde se discutan las consideraciones internacionales y los problemas regionales. Algunos expertos consideran que la preparación de estrategias regionales es la extensión natural de las ENC.

ANEXO I
ESQUEMA ILUSTRATIVO PARA UN INFORME DE LA ENC

El siguiente esquema *no* constituye un modelo estricto; ha sido confeccionado basándose en diferentes informes producidos hasta la fecha, y se presenta como una lista de control que ilustre la lógica de la estrategia. La mayor parte del contenido de una ENC será específica para un país. Los elementos de este esquema podrán ser también utilizados, en la preparación de ENC específicas, e *Informes Generales*.

PROLOGO

La necesidad de una ENC y el propósito perseguido

RESUMEN

1. INTRODUCCION

1.1 LA CONSERVACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIDO
discusión de las filosofías de conservación y desarrollo.

1.2 LA INICIATIVA DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA CONSERVACION
que incluye un resumen de los problemas de recursos naturales y su relación con el desarrollo nacional; un breve resumen histórico de las actividades de conservación; un registro de la iniciativa para la preparación de una ENC, el proceso y las personas que han participado.

2. LA SITUACION ACTUAL

2.1 CARACTERISTICAS FISICAS E INFRAESTRUCTURAS DEL PAIS
descripciones breves y sólo si son necesarias (a menudo estas pueden tener base en otros documentos recientes tales como los Perfiles Ambientales preparados por USAID).

por ejemplo:	Suelos	Economía
	Ecología	Industria
	Hidrología	Energía
	Clima	Población incluyendo salud
	Uso del suelo	Asentamientos humanos
	Recursos Naturales	Aspectos culturales

2.2 EL CONTEXTO DEL DESARROLLO
discusión sobre los problemas de desarrollo a los que hace frente el país; contexto regional e internacional; historia económica reciente y previsiones; metas principales del desarrollo, problemas, oportunidades, limitantes, etc.

2.3 SECTORES DEL DESARROLLO Y SUS EFECTOS SOBRE LA CONSERVACION
análisis de la interacciones conservación/desarrollo en cada *sector* en relación con:

- el tipo y grado de las consecuencias de la interacción (positiva o negativa) por ejemplo: erosión del suelo, inundaciones, deforestación;
- prioridades de los problemas de conservación basadas en importancia, urgencia y eventual irreversibilidad (ver EMC sección 5);
- ecosistemas afectados;

- una descripción de las medidas de conservación adoptadas hasta la fecha y una evaluación concreta de su efectividad;
- los obstáculos para lograr la conservación en un sector y el grado de dificultad de ellos;
- tendencias y predicciones;
- identificación de las necesidades para la acción (resumidas más adelante si es necesario).

2.4 ASPECTOS DE CARACTER INTERNACIONAL

Aspectos regionales, por ejemplo:

- uso de recursos compartidos
- problemas de contaminación (lluvias ácidas)
- desertificación
- inundaciones

Aspectos globales, por ejemplo:

- protección de especies
- patrimonio cultural
- convenciones conservacionistas
- relaciones con agencias de asistencia internacional.

2.5 OBSTACULOS PARA LA CONSERVACION

análisis a nivel nacional de los factores negativos, por ejemplo:

- planificación ambiental y de recursos naturales
- organización
- políticas
- legislación
- información disponible
- conciencia conservacionista
- capacidad financiera y de recursos humanos
- patrones de consumo y actitudes culturales
- otras funciones significativas

Esta sección debe referirse a la acción necesaria y a las razones por las cuales ella no existe.

3. LA ESTRATEGIA

3.1 PROPOSITOS DE LA ESTRATEGIA

Estos se ajustarán a:

Metas

- satisfacer las necesidades básicas materiales, espirituales y culturales de la ciudadanía actual o de las generaciones futuras de un país, a través del manejo sabio de los recursos naturales.

El fin estratégico

- definir y establecer políticas, planes, organización y acción a través de las cuales se integrará, en cada aspecto del desarrollo social y económico del país, el concepto del uso sostenido de los recursos naturales;

- la esencia de una estrategia es analizar las tendencias y las situaciones actuales a fin de anticiparse a los problemas y poder planificar adecuadamente.

Objetivos

- asegurar el uso sostenido de los recursos naturales de una nación (bosques, tierras agrícolas, vida silvestre, etc.);
- mantener la diversidad genética del país (el total del material genético que asegura la calidad y productividad de las cosechas vegetales y animales y la valiosa diversidad de las especies silvestres);
- mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de apoyo (regeneración y protección de suelos, reciclaje de nutrientes, protección y purificación de aguas, etc.).

3.2 PRINCIPIOS OPERACIONALES UTILIZADOS EN LA PUESTA EN MARCHA DE LA ENC

Estos serán específicos para cada país e incluirán, probablemente, los siguientes aspectos:

- mantener abiertas las opciones para el futuro;
- enfocar las actividades en proyectos y áreas específicas y cubrir un amplio rango de políticas;
- utilizar las instituciones y procedimientos existentes;
- maximizar la eficiencia del uso de recursos;
- coordinar la comprensión, los compromisos y las actividades entre sectores;
- integrar las actividades de conservación y desarrollo, de manera que sean más rentables;
- educar, comunicar y evaluar la opinión pública;
- destacar los éxitos y deducir enseñanzas de los éxitos y errores;
- establecer prioridades y concentrarse en ellas.

3.3 RESUMEN DE ASPECTOS PRINCIPALES Y NECESIDAD DE ACCIONES INTERSECTORIALES

Los *problemas* prioritarios de cada sector han sido analizados con anterioridad (sec. 2.3). Será posible hacer una enumeración de las soluciones correspondientes, es decir, de las *acciones* prioritarias, bajo encabezamientos sectoriales. Este será, evidentemente, el procedimiento para preparar estrategias sectoriales y planes de trabajo complementarios al documento central de la ENC. Sin embargo, uno de los temas principales de una ENC se refiere al hecho que, el uso de un recurso natural en un sector puede ayudar o perjudicar su uso en otro sector y que muchos problemas, relativos a los recursos naturales, no pueden resolverse a través de un enfoque unisectorial. Una forma de enfatizar el enfoque global e integrativo que caracteriza el concepto de la ENC, es presentar las recomendaciones para las acciones prioritarias, dentro de la matriz de las interacciones entre conservación y desarrollo. Esto demostrará claramente las interrelaciones entre acciones prioritarias; relacionará las acciones con los objetivos y, simultáneamente, permitirá la identificación de las responsabilidades sectoriales.

3.4 MEDIOS PARA LA ACCION PRIORITARIA CONSERVACIONISTA

Por ejemplo: recomendaciones relativas a:

- organizaciones (involucradas en la ENC)
- políticas (intersectoriales y sectoriales, fiscales, de inversión)
- procedimientos globales de planificación
- legislación
- educación, capacitación, extensión, los medios de información y la participación pública
- información e investigación
- necesidad de nuevos acuerdos internacionales
- proyectos (por ej. áreas de demostración, proyectos para solucionar necesidades urgentes)

3.5 RESPONSABILIDADES INTERNAS

financiamiento, asignación de personal, espacio de oficinas, transporte y costos administrativos, etc.

3.6 RESPONSABILIDADES DE LAS AGENCIAS EXTERNAS (cuando corresponda) previsión de fondos, consultores y personal de asistencia técnica (tiempo y costos), etc.

4. PUESTA EN MARCHA

(o "Propagación de una ENC" en el caso de una proposición de ENC)

Un programa que indique la cronología, la autoridad y las responsabilidades así como los costos para cada una de las tareas principales y/o proyectos por sectores cuando sea conveniente.

5. METODOS PARA EL MONITOREO DEL AVANCE Y MANTENCION DE LA CONTINUIDAD DE LA ENC

indicando los criterios para medir el éxito y definición de mecanismos que aseguren una retroalimentación que permita mejorar la utilidad de una ENC.

6. APENDICES

Entre los apéndices se puede incluir:

- un diagrama que indique la coordinación entre diferentes organizaciones para las varias funciones de conservación;
- un diagrama de flujos;
- mapas que indiquen las áreas donde se han definido actividades prioritarias relativas a problemas de los recursos naturales.

PEDRO FERNANDEZ BITTERLICH
ABOGADO

