

Barreras para la implementación de planes estratégicos en áreas protegidas

Jon Kohl¹

**Afiliado al Centro de Patrimonio Mundial
UNESCO**

Resumen²

Existe una crisis en el mundo de las áreas protegidas caracterizada por una extensiva falta de implementación de sus planes. Con cada plan que no se implementa, se gasta dinero, horas, confianza en la planificación y la diversidad biológica y cultural. Gracias a la investigación, se puede clasificar las barreras para la implementación en tres categorías: 1) Barreras que radican en pobres prácticas de planificación, 2) Barreras que se deben a la ineficiencia burocrática y 3) Barreras que tienen como fundamento los supuestos de los planificadores sobre cómo funciona el mundo y la planificación. La mayoría de áreas protegidas se aferra a un mundo concebido como predecible, lineal, entendible y estático. Con estos supuestos ha surgido un modelo de planificación, Planificación Racional Comprensiva, cuya ejecución genera barreras para la implementación. Para evitar esta tercera clase de barrera, se requiere de un cambio de paradigma. El nuevo paradigma enfatiza que el mundo es dinámico, imposible de entender completamente, complejo y sus condiciones siempre están cambiando. Para planificar aquí, tiene que basarse en el aprendizaje organizativo. Sólo las organizaciones que saben aprender pueden manejar áreas protegidas ante condiciones que siempre cambian. Aunque la mayoría del campo opera bajo la Planificación Racional Comprensiva, existe el Programa Planificación de Uso Público, apoyado por el Centro de Patrimonio Mundial/UNESCO que ofrece asistencia en planificación basada en el nuevo paradigma. Este pretende fomentar un cambio de paradigma para que una nueva generación de asesores pueda surgir y ayudar a las áreas protegidas cruzar al nuevo mundo.

¹ jkohl-parques@ionkohl.com; www.ionkohl.com

² Puede bajar una versión completa e ilustrada de esta ponencia de www.ionkohl.com/publications/am/pupbarreras.pdf

Existe una crisis en la planificación de áreas protegidas: no se implementa

Para los que estamos involucrados en el manejo de las áreas protegidas, debería ser sencillo percibir, si no una crisis, al menos el misterio que radica tras la abundancia de los planes no implementados a través de América. Parecería que planes de toda índole yacen en los estantes de bibliotecas y oficinas.

A pesar de los múltiples ejemplos de planes no implementados, los pocos estudios que se han hecho en el campo de áreas protegidas también indican problemas extensivos de implementación. Lane (2003) documentó las barreras para la implementación de planes de manejo en Honduras. Lachapelle *et al.* (2003) estudiaron así mismo cuatro situaciones diferentes en la planificación de áreas protegidas para entender sus barreras. Luego Bermúdez (2006) encontró que pocas áreas protegidas en Costa Rica tenían planes implementados y además sus planes anuales operativos tampoco estaban orientados hacia la implementación de los planes de manejo. Robles *et al.* (2007) estudiaron también las barreras para la implementación de los planes de manejo en Costa Rica, documentando muchas barreras y poca implementación.

En general, no sería una crisis si las consecuencias de esto se limitaran solamente a informes y documentos. Sin embargo, los costos reales incluyen millones de dólares; innumerables horas de administradores; reducción de confianza en la planificación; y pérdida continua de la diversidad natural y cultural de las áreas que estamos comprometidos a proteger.

Barreras: Pobres prácticas e ineficiencia burocrática

Los estudios de Robles, Lachapelle y Lane convergen en la identificación de barreras que se ubican en dos categorías: pobres prácticas de planificación y la ineficiencia burocrática de las instituciones encargadas de la planificación.

Las prácticas empleadas son las barreras más fáciles de identificar y para las cuales hay muchos documentos con consejos para evitar las barreras. La contratación de consultores es evidencia de que las áreas quieren aplicar buenas prácticas y existen programas de mejores prácticas como el de la Universidad Estatal de Colorado. El tópico de difusión de buenas prácticas está ampliamente tratado en otros documentos, por lo cual este artículo no se referirá al tema.

Independientemente de las prácticas, el contexto institucional en que se realiza la planificación puede presentar muchas barreras. Para Costa Rica, Robles *et al.* identificaron obstáculos tales como:

- Alta rotación de personal entre áreas protegidas
- Falta de incentivos para planificar
- Poca motivación en el personal por lo político del proceso
- Conflictos sobre la toma de decisión entre niveles del sistema

Lachapelle *et al.* encontraron que diferentes estados norteamericanos imponen tantos requerimientos para el desarrollo de cualquier plan que la planificación puede colapsar bajo este peso. Así mismo, Lane vio que el cambio de gobierno cada cuatro años y la consecuente despedida de los administradores de las áreas protegidas producen una gran interrupción de la implementación de cualquier plan.

Profundizar en esta clase de barrera implica dos retos. Primero, no hay un marco teórico único para integrar la miríada de barreras institucionales. Segundo, solucionarlos normalmente corresponde a estratos políticos más altos que en los que los lectores de este ensayo se mueven. Además, hay indicaciones de que estas dos clases de barreras sólo explican un porcentaje minoritario de la no implementación. Existe un tercer grupo de barreras que explica mucho mejor esta problemática.

Crisis del viejo paradigma genera tercera clase de barrera

Estudiar las pobres prácticas y los problemas institucionales poco clarifica el hecho de que alrededor del mundo los parques sigan generando planes que no se implementan y lo hacen sin cuestionar los fundamentos de su planificación.

Estudios en otros campos muestran que la repetición de un mismo error, aún cuando abundan las pruebas de que existe dicho error muchas veces indica que los participantes están negando la existencia del problema debido a la ceguera que un paradigma puede imponer.

Un paradigma es un conjunto de supuestos que describe cómo funciona una esfera de interés hasta incluir todo el universo. Ya que crecemos dentro de ciertos paradigmas y desarrollamos intereses dependientes de los mismos, la mente humana suele a resistir ideas que van en contra de nuestros paradigmas. Muy

característico de los paradigmas es que los supuestos quedan ocultos, sesgando nuestros juicios y opiniones.

El cambio de paradigma puede causar mucho tensión y dificultad como pasó con la transición entre geocentrismo (los planetas giraban alrededor de la Tierra) y heliocentrismo (los planetas giran alrededor del Sol); la batalla entre la creación bíblica y la evolución por selección natural; y en el campo de las áreas protegidas, la transición entre la separación de los humanos y la vida silvestre con cercas y vigilantes y la participación de residentes en el manejo de la vida silvestre.

Así, nuestros conceptos del mundo se encuentran siempre dentro de paradigmas, algunos de los cuales nos sirven para guiar nuestra atención y otros escondidos, en cambio, nos capturan en una prisión invisible.

Planificación Racional Comprensiva incapacita la planificación

El obstáculo más importante para los planificadores de áreas protegidas ya está bastante estudiado y difamado por los académicos. Este juego de supuestos describe un mundo que nunca existió. El efecto de vivir en este mundo ficticio era producir una planificación que jamás puede funcionar bajo las condiciones reales que caracterizan nuestras áreas protegidas.

Las mentes destacadas que han contribuido con dicho mundo incluyen a René Descartes quien nos dio el Reduccionismo que dice que podemos entender hasta los problemas más complejos al desarmarlos en pequeñas partes y al estudiar las partes podemos entender el todo. También Isaac Newton nos dio la idea que si supiéramos el ángulo, velocidad, peso de una bola, etc. podríamos calcular dónde y cuándo estaría. Es decir con suficiente información, podemos predecir el futuro. Francisco Bacon nos heredó el proceso científico donde el uso disciplinado de la racionalidad nos ayuda entender mucho más profundo cualquier problemática. Esta es el Racionalismo. Euclides creó una geometría basada en entidades estables y relaciones sencillas. Con ese fundamento, tenemos linealidad que dice para cada causa hay un efecto.

Todas estas ideas se fusionaron en lo que llamo el “Mundo PLUS” (por sus siglas en inglés); es decir, que una buena parte de la civilización vivimos en un mundo predecible, lineal, entendible y estático. Estas características permitieron el desarrollo del modelo de planificación, “Planificación Racional Comprensiva” (PRC).

La PRC se caracteriza por el uso de la ciencia y de criterios técnicos dando énfasis a los expertos y sus conocimientos. Este modelo dice que con suficientes datos y la aplicación de Racionalidad, linealidad, Reduccionismo, etc. se puede calcular la óptima alternativa para manejar un área protegida. Aquí se asume que las condiciones del mundo son relativamente estables para poder predecir lo que funcionará en el futuro. Pero son estos supuestos que derivan del Mundo PLUS y anclan la PRC los que generan las barreras. Estas condiciones casi no se encuentran en el mundo real.

La Figura 1 integra las tres clases de barreras. Muestra cuales son los insumos para este tipo de planificación que funciona como un estudio de tiempo limitado, con financiamiento especial, con control sobre las variables en el estudio y con la meta de usar criterios técnicos para generar la mejor respuesta sobre cómo se debería manejar el área protegida. El modelo también identifica muchas barreras comunes:

- Para poder calcular las mejores opciones técnicas de manejo, hay que aplicar la ciencia y datos, entonces la experiencia local y opiniones de diversos actores políticos, sesgados, personales, etc., debe reducirse lo máximo posible para no interferir con la determinación técnica.
- Tal como cualquier experimento hay que controlar las variables para no ofuscar los resultados, por lo que las planificaciones suelen no compartir poder con los actores de interés.
- Una vez que haya concluido la vía óptima, hay que protegerla contra cambios arbitrarios, políticos y bruscos entonces existe una batería de barreras que — adrede — construimos para proteger la respuesta, tales como la aprobación del plan, procedimientos burocráticos para actualizarlo, plasmarlo en un documento publicado y pulido y otros.

La PRC requiere de una participación limitada, gran inversión de dinero, alta dependencia de conocimiento técnico, ignorar los asuntos sociales y políticos, plasmar los resultados en un documento formal y final, tener condiciones similares

entre el momento de estudio y el de ejecución, dificultad para actualizarse y por

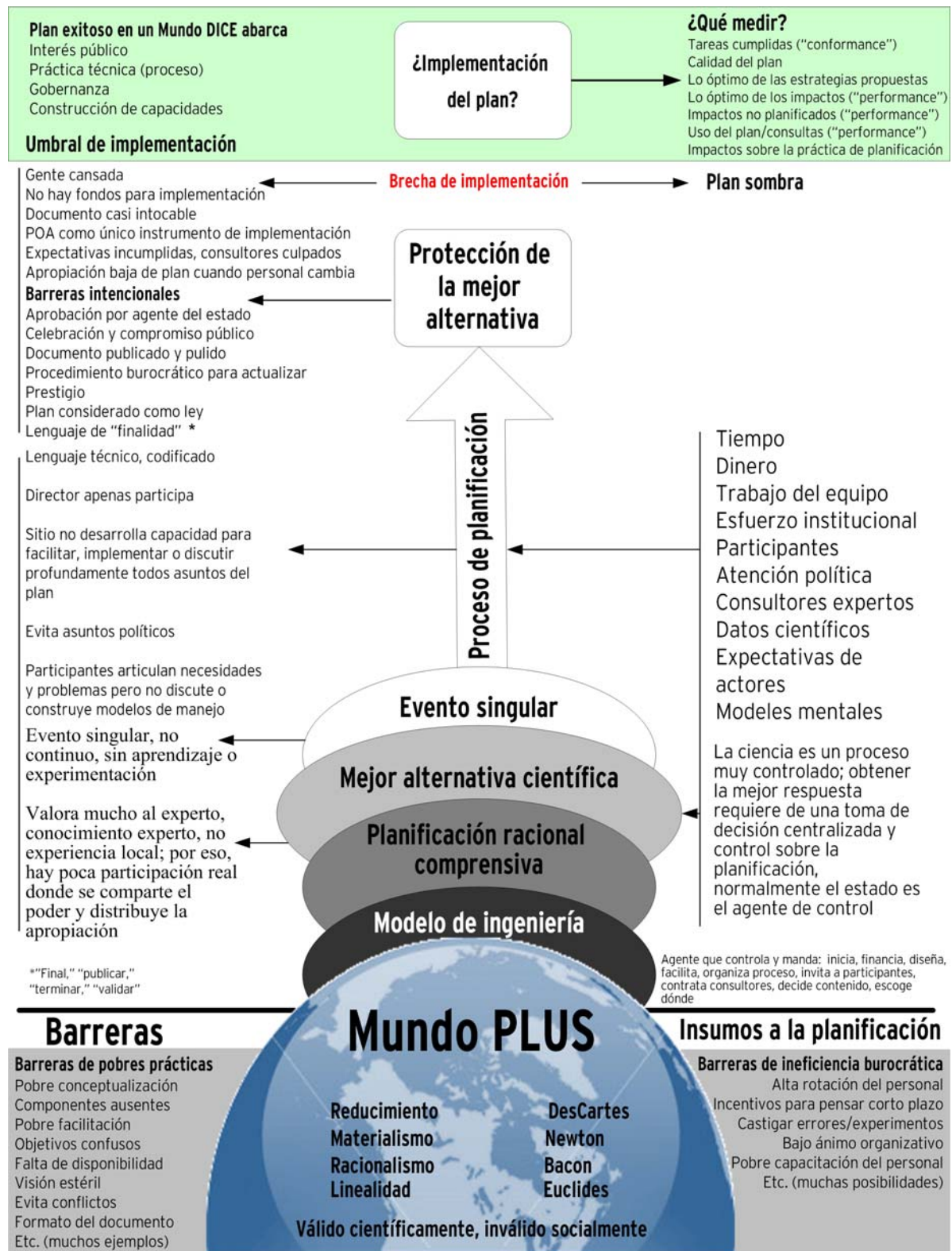


Figura 1. Tres clases de barreras para la implementación de planes

supuesto un mundo donde las condiciones no cambien, donde el futuro se pueda predecir.

Se requiere de un cambio de paradigma: de PLUS a DICE

Un paradigma tiene que enfrentar la competencia o no cambiará. Afortunadamente para las áreas protegidas, el Mundo PLUS tiene un fuerte adversario. Cruzar el espacio entre un mundo y el otro no es un viaje fácil para los que crecieron en el mundo anterior.

En el campo de la planificación muchos académicos aseveran que ninguna planificación puede depender del Mundo PLUS específicamente porque las condiciones del mundo real siempre están cambiando. Pero mucha gente que labora en y financia las áreas protegidas aparentemente no viven en este nuevo mundo.

Este otro mundo llamado por simplicidad el “Mundo DICE” es dinámico, imposible de entender completamente, complejo y siempre cambiante (*ever changing*). En este mundo las condiciones siempre están cambiando, hay mucha política y objetivos, complejidad, confusión, recursos insuficientes, poca comprensión de problemas pobremente definidos, donde las relaciones no son causa y efecto, sino que existen varios efectos por cada causa y cada causa es un efecto.

Este no es un mundo simple, controlable y entendible como lo plantea el Mundo PLUS. De allí se infiere que una planificación basada en esas condiciones jamás puede funcionar y todos los planes engavetados son muestra de ello. El paradigma del mundo plano no podía explicar porque los océanos no se drenaban, y eventualmente motivó a Colón a buscar un nuevo paradigma y atravesar un mundo redondo en busca de la India. De la misma forma, la planificación de áreas protegidas tiene que trascender del mitológico Mundo PLUS al Mundo DICE.

Existe un programa para planificar en el Mundo DICE

En 1999 el Parque Nacional Pico Bonito en Honduras pidió a RARE Center for Tropical Conservation — una organización conservacionista, sin fines de lucro — asistencia para identificar una metodología que le pudiera ayudar a formular un plan de uso público. RARE entonces hizo un sondeo informal en América Latina en busca de algo que pudiera recomendar. Lo que encontró eran planes abandonados sin

ninguna metodología que pareciera exitosa. Fue así como RARE ofreció diseñar una metodología bajo dos condiciones: 1. Pico Bonito tenía que escribir su propio plan y 2. RARE tenía que documentar las barreras para la implementación para evitar que otro plan se archivara.

Así desde el inicio el Programa Planificación de Uso Público (PUP) trabajó bajo el mandato de identificar las barreras y esquivarlas aunque este esfuerzo lo llevara fuera de los límites de la PRC. El supuesto inicial era que la planificación en parques no rendiría ningún beneficio si los parques no adquirían las capacidades para crear e implementar sus propios planes. Para RARE eso significó evitar el uso de consultores que le habrían robado a los parques la oportunidad de hacer y aprender por ellos mismos.

La experiencia con Pico Bonito se convirtió en la segunda etapa del PUP cuando se integró a la Alianza de Patrimonio Mundial, un esfuerzo conjunto de RARE y el Centro de Patrimonio Mundial/UNESCO. Una infusión del dinero y la oportunidad de trabajar con cuatro Sitios de Patrimonio Mundial en Mesoamérica y dos en Indonesia permitieron crecer al PUP. Durante cuatro años el PUP experimentó y desarrolló una gama de materiales diseñados para contrarrestar barreras especialmente relacionadas con pobres prácticas y la PRC. El programa aún hace relativamente poco para cambiar el contexto institucional aparte de subrayar puntos importantes de negociación con las agencias que quieren un plan de uso público.

En 2003 finalizó la Alianza y consecuentemente el PUP; sin embargo en 2007 el Centro de Patrimonio Mundial revivió el PUP con aspiraciones a diferentes niveles. A nivel más superficial, ayuda a sus socios a generar planes de uso público que usen buenas prácticas de planificación. A nivel medio el PUP busca que los planes se implementen. A nivel más profundo, el PUP ni siquiera se trata de uso público, sino de cambiar el paradigma de planificación al transformar a sus socios en organizaciones que aprendan al mismo ritmo que las condiciones vayan cambiando.

Para lograr todo esto el PUP usa un proceso donde los sitios participantes llevan un curso, donde aprenden cómo aprender y pensar estratégicamente en lugar de depender de los consultores y recetas metodológicas para formular planes. El PUP utiliza once módulos secuenciales y basados en buenas prácticas que cada sitio tiene que modificar acorde con su realidad. El curso consta de tres segmentos de 20 días cada uno intercalados por periodos de 2–3 meses cuando los parques

facilitan el verdadero plan. En otras palabras, en el segmento 1 aprenden cómo realizar Módulos 1–3 y luego regresan a sus sitios para implementar los módulos en la vida real. Luego regresan al segmento 2 donde aprenden a usar Módulos 4–6, etc. En todo momento los sitios reciben asistencia técnica por el PUP. Ésta idealmente continúa dos años más después de que hayan escrito su primer plan. Esto porque el PUP considera que la implementación es mucho más importante que el plan mismo. Resulta que cada paso en el proceso de tres años, se porta de forma diferente que en la planificación convencional y los participantes tienen que estar muy anuentes a abarcar un proceso que va en contra del paradigma dominante en el Mundo PLUS.

Planificación exitosa requiere de un cambio profundo dentro de la misma institución

Muchas veces la planificación, al igual que con otras intervenciones como la capacitación de guías, no exige un mayor compromiso dentro de la misma organización. En cambio, para que el PUP funcione se requieren cambios fundamentales.

Estos cambios pueden resultar no solo desafiantes sino amenazadores para una organización que no se encuentre preparada a llevar el proceso. Esto es irónico porque aún cuando la organización logre cambiar los supuestos e instalar las capacidades necesarias, lo que resulta no es algo completamente nuevo, sino un concepto con el que estamos familiarizados. Adoptar el aprendizaje organizativo es otra forma de decir que se ha adoptado la estrategia del *manejo adaptativo*. El manejo adaptativo, entonces, es el competidor para la PRC. El concepto está favorecido en la literatura de conservación pero muy rara vez está implementado en la realidad. El motivo de la poca aplicación de este popular concepto se debe a las condiciones que son necesarias en una organización para poder adoptar el manejo adaptativo (las condiciones se encuentran en la versión completa de esta ponencia).

Es necesario hacer el paradigma visible para que una generación de asesores pueda surgir

Hasta el momento, el manejo adaptativo es una práctica restringida al papel. También la mayoría de técnicos y administradores desconocen el concepto de la

PRC que los controla. Cuando la PRC se vuelva visible, la necesidad de tener una alternativa podría surgir. Esta es la misión del PUP: exponer la PRC y los supuestos del Mundo PLUS para que todos puedan examinarlos y tomar sus propias decisiones al respecto.

Sin esta exposición, no emergería una generación de asesores necesarios para facilitar que las áreas protegidas salgan de esta prisión paradigmática. Considere que en el Siglo XIX cuando el concepto de la enfermedad mental aún no existía, la gente pensaba que los síntomas correspondientes radicaban en la brujería, por lo que las víctimas tenían muy pocas esperanzas de recibir tratamientos. Luego cuando el paradigma cambió y se vio que los problemas realmente eran tratables médicamente, surgió una generación de psiquiatras. En caso de la planificación de parques, es necesario que la gente pueda observar el mal que sufre para que otros, además del PUP, aparezcan para ayudar. Visto de esta manera, el PUP es uno de los primeros médicos para tratar la PRC.

Bibliografía

Lachapelle, P.R., S.F. McCool, and M.E. Patterson. (2003) Barriers to Effective Natural Resource Planning in a 'Messy' World. *Society and Natural Resources*, 16, 473 – 490.

Lane, A. 2003. Obstacles to Implementing Strategic Plans: A Study of Honduran Protected Areas. MSc. Thesis, Duke University, North Carolina, EEUU.

Robles, G., N. Vásquez, R. Morales & J. Kohl. 2007. Barreras para la implementación de los planes de manejo de las áreas silvestres naturales de Costa Rica. CATIE, The Nature Conservancy.