

Los desafíos de compartir la gobernanza en reservas naturales urbanas

Eduardo Haene¹

Resumen

La ausencia o escasa participación ciudadana en la gobernanza de reservas naturales urbanas genera conflictos e ineficiencia. Las reservas urbanas tienen objetivos educativos y personas que las visitan con frecuencia, comprometidas, con aptitudes para integrar organizaciones que participen de una gobernanza compartida o comisiones asesoras que colaboran con los administradores gubernamentales. Los municipios son los administradores naturales de las reservas urbanas. El objetivo de este artículo es presentar las opciones de gobernanza compartida en áreas protegidas, madurar aprendizajes y recomendar cómo aplicarlas en reservas urbanas. Para ello reseñamos antecedentes y analizamos estudios de caso en tres jurisdicciones de la Argentina con cinco reservas urbanas: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Costanera Sur), Provincia de Buenos Aires (Ribera Norte, Pilar e Isla Verde) y Provincia de Santa Cruz (El Chaltén). Se observa que la participación ciudadana en la planificación e instrumentación de áreas naturales protegidas genera una gestión más eficiente o equilibrada. La ausencia de participación ciudadana en reservas urbanas facilita incumplimientos de sus objetivos formales. Sumar la participación de la comunidad local en la gestión de las reservas naturales urbanas debe ser una norma legal en cada jurisdicción.

Palabras claves: reservas naturales urbanas, gobernanza, participación ciudadana, ciudades

Abstract

The absence or scant citizen participation in the governance of urban nature reserves generates conflicts and inefficiency. Urban reserves have educational goals and committed frequent visitors with skills to join organizations that engage in shared governance or advisory committees that collaborate with government administrators. Municipalities are the natural administrators of urban reserves. The objective of this article is to present the shared governance options in protected areas, mature lessons learned and recommend how to apply them in urban reserves. To this end, we review background information and analyze case studies in three Argentine jurisdictions with five urban reserves: the Autonomous City of Buenos Aires (Costanera Sur), the Province of Buenos Aires (Ribera Norte, Pilar and Isla Verde) and the Province of Santa Cruz (El Chalten). It is observed that citizen participation in the planning and implementation of protected

¹ Ingeniero agrónomo, profesor e investigador de la Universidad de Belgrano. Docente de las Universidades de Buenos Aires y Scalabrini Ortiz. Argentina. Correo electrónico: eduardohaene@hotmail.com. Página en la red: <https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Haene>

natural areas generates a more efficient or balanced management. The absence of citizen participation in urban reserves facilitates failure to meet their formal objectives. Adding the participation of the local community in the management of urban nature reserves should be a legal norm in each jurisdiction.

Key words: urban nature reserves, governance, citizen participation, cities

En la Argentina se evidencia en forma progresiva desde la segunda mitad del siglo XX una creciente participación ciudadana en aspectos ambientales. Las políticas internacionales y nacionales apuntalan la fortaleza de sumar a los pobladores locales en la gestión de los recursos naturales. En un país con 9 de cada 10 personas residiendo en ciudades o pueblos, la creación e instrumentación de reservas naturales urbanas es uno de los proyectos más movilizadores impulsados por la comunidad local.

En gran medida los terrenos elegidos son fiscales, por lo cual los municipios son los entes administrativos más cercanos y a la vez más beneficiados por la incorporación de una reserva. A veces son de dominio nacional o provincial y se requiere un acto administrativo para ceder el uso o la posesión. Mientras se formaliza el área protegida que fue descubierta y gestionada por vecinos suele apreciarse un desplazamiento de su participación. Ese proceso genera tensiones, incertidumbres y contradicciones que afectan la administración equilibrada de estas reservas municipales.

Las reservas naturales urbanas brindan servicios ambientales a la sociedad, en particular a los residentes cercanos. Su aporte alcanza escala regional en la medida que están integradas a biocorredores, donde intervienen jurisdicciones de varios municipios y la provincia.

En base a nuestra experiencia y cinco estudios de caso, el objetivo es presentar las opciones de gobernanza compartida en áreas protegidas recomendadas por organización de referencia, madurar aprendizajes locales y sugerir cómo aplicarlas en reservas urbanas de la Argentina.

Antecedentes

Al momento de modificarse la Ley de Parques Nacionales 12.103 en 1958, ya se señalaba *“es conveniente dar participación a las fuerzas vivas locales de cada Parque o Reserva, creando Comisiones Asesoras de carácter honorario, las que tendrán por misión sugerir y propiciar las*

*medidas que consideren oportunas*². Esta iniciativa fue mantenida por la ley de Parques Nacionales N° 18.594 (que asimismo crea una Comisión Nacional Asesora) cuyo decreto reglamentario apunta: *“La Comisión Asesora local, creada por el artículo 24 de la ley, que funcionará en jurisdicción del Parque Nacional, tendrá como misión sugerir y propiciar ante el Servicio Nacional de Parques Nacionales, las medidas que se consideren convenientes en beneficio del Parque Nacional y Reserva Nacional correspondientes. Será presidida por el Intendente del Parque Nacional y sus integrantes, que desempeñarán sus funciones con carácter honorario, serán designados por el Servicio Nacional a propuesta de las Instituciones, Entidades y Fuerzas Vivas actuantes en el área, a las cuales se les cursará invitaciones en tal sentido*³. Estas comisiones fueron reimplantadas durante 1999-2001 y dejaron de funcionar más tarde.

En la guía para la elaboración de planes de gestión editada por Parques Nacionales plantean *“la participación social se establece para lograr acuerdos con los actores vinculados a las áreas protegidas y su zona de influencia, que permitan avanzar en la concreción de proyectos comunes, complementarios y/o compatibles tendientes a la conservación del patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas y su entorno y a la mejora de la calidad de vida de las comunidades establecidas o vinculadas a ellas, a partir de un modelo de desarrollo sostenible. Se espera que la participación dentro del modelo actual de gestión de áreas protegidas contribuya a tomar decisiones garantizando que los intereses de la comunidad sean tenidos en cuenta, prevenir y/o mitigar conflictos, así como a lograr que los habitantes de las áreas protegidas y sus zonas de influencia comprendan y adhieran a los objetivos de conservación y desarrollo sustentable, asumiendo responsabilidades, provocando un cambio de relaciones y comportamientos, y desarrollando el sentido de pertenencia y de identificación de las personas con su medio”* (Administración de Parques Nacionales, 2010). La mayor parte de los parques nacionales y un número creciente de otras áreas protegidas de la Argentina cuentan con planes de gestión y realizan talleres con la comunidad durante su elaboración.

En el siglo XXI ha surgido con fuerza el concepto de gobernanza de las áreas naturales protegidas. Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza se define como *“las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados”*. Sus principios son: respeto por los derechos y la aplicación de la ley; promoción del diálogo constructivo y del acceso justo a la información; responsabilidad en la

² https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-654-1958-232340/texto, consultado en abril de 2023.

³ Decreto N° 637/1970, de 6/2/70 reglamentario de la Ley 18.594 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-637-1970-155897/texto>, consultado en abril de 2023.

toma de decisiones; y existencia de instituciones y procedimientos para la justa resolución de conflictos (Borrini-Feyerabend et al., 2014).

Se reconocen cuatro grandes tipos de gobernanza de áreas protegidas, factibles de asociarse con cualquier objetivo de gestión: 1) gubernamental, 2) compartida, 3) privada y 4) por parte de pueblos indígenas y comunidades locales. Con respecto a la gobernanza gubernamental apuntan *“dentro del marco legal y de gobernanza estatal puede existir, o no, una obligación legal de informar o consultar a los agentes implicados antes de establecer áreas protegidas y hacer o aplicar decisiones administrativas. De todas formas, cada vez son más comunes y generalmente más convenientes los enfoques participativos”* (Borrini-Feyerabend et al., 2014). Con respecto al segundo grupo, establece que *“la gobernanza compartida, o cogestión, puede ser de muchas formas. En una gestión “colaborativa” es una agencia la que tiene el poder de tomar decisiones y la responsabilidad, pero se requiere que esta agencia informe o consulte a los demás agentes implicados. Se puede reforzar la participación en una gestión colaborativa asignando a grupos de varios agentes implicados la responsabilidad de desarrollar propuestas técnicas para la regulación y gestión del área protegida, que serán finalmente remitidas a la autoridad de tomar decisiones para su aprobación. En una gestión “conjunta”, varias partes forman el consejo de gobierno con autoridad de toma de decisiones y responsabilidad. Es posible que las decisiones requieran consenso”* (Dudley, 2008).

Sobre participación ciudadana en procesos de planificación de áreas protegidas, Arguedas Mora (2010) analiza aportes de la Organización de las Naciones Unidas, el Quinto Congreso Mundial de Parques y el Segundo Congreso Latinoamericana de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, entre otras fuentes. Apunta finalmente *“la forma más efectiva de incorporar la visión de la gente vinculada al recurso en la planificación, es haciéndolos partícipes en el proceso, de manera que éste sea desarrollado desde una construcción social participativa, guiada profesionalmente y que no sea una propuesta basada sólo en lo que técnicamente hay que hacer, ignorando las fuerzas culturales y económicas que rigen el sistema social”*.

Los gobiernos ensayan diferentes alternativas de participación ciudadana en sus gestiones. En una democracia, la rendición de cuentas implica la obligación permanente de todos los servidores públicos de explicar y justificar sus actos de gestión a la sociedad, quien en definitiva les ha delegado la autoridad de administrar el patrimonio común (ver Ugalde 2002).

En la Argentina el creciente interés por temas ambientales ha generado, entre otros avances, la creación de áreas naturales protegidas por iniciativa de personas, grupos informales y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la gobernanza de esas reservas no suele

capitalizar la participación ciudadana que las ha impulsado. Páez, Deon y Camacho (2017) analizan el impacto del accionar ciudadano en la conservación del bosque nativo de la Provincia de Córdoba y el mantenimiento de la concentración casi absoluta de la administración de las áreas protegidas por parte de organismos estatales. Plantean la necesidad de instrumentar una gobernanza colaborativa.

Un caso diferente se da con la creación de un área protegida a través de la donación de un predio privado. La Fundación Vida Silvestre Argentina administró una reserva propia, Campos del Tuyú (Provincia de Buenos Aires), durante más de 20 años. Al donar la propiedad para fundar el Parque Nacional Campos del Tuyú exigió dos condiciones: elaborar su plan de gestión dentro del primer año de creación y mantener al responsable del área en sus funciones. Esto permitió la continuidad de un modelo de manejo singular que acumuló saberes y experiencias para conservar el venado de las pampas en el área, la especie emblema del sitio.

Reservas urbanas

Las ciudades ofrecen nuevas posibilidades de conservación y disfrute de la biodiversidad, así como de gobernanza de reservas naturales urbanas. Las reservas en ciudades y pueblos equivalen a la categoría de manejo de paisaje protegido: es decir, un área protegida en la que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza genera un sitio de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y donde es vital salvaguardar la integridad de dicha interacción para proteger y mantener el área, la conservación de su naturaleza y otros valores (Dudley, 2008). Estas reservas urbanas tienen la particularidad de contar con la educación ambiental como objetivo central, armonizando con la conservación de la naturaleza. Muchas veces importa más su ubicación y su condición de terreno fiscal que su estado de conservación. La restauración ecológica resulta una herramienta habitual para recuperar su esplendor natural. A diferencia de las reservas de grandes dimensiones lejos de los poblados cuyo tesoro son especies amenazadas y comunidades biológicas originarias, en las urbanas su “corazón” está dado por la accesibilidad, la apropiación social y la meta de convertirse en polos educativos. Un visitante a un área natural protegida en lugares remotos suele ir una o pocas veces en su vida. En cambio, las urbanas, los visitantes son “usuarios” habituales, suelen ir varias veces al año y pueden desarrollar un vínculo afectivo sólido.

Las reservas urbanas son un tipo de espacio verde de ciudades y pueblos donde lo que prima es la naturaleza originaria. Permite una educación ambiental popular y manejo participativo. Logra incentivar y enriquecer experiencias iniciales de científicos y

conservacionistas. Su administración requiere armonizar el conocimiento actual del manejo de grandes reservas naturales con la gestión del espacio público urbano.

Según Rodríguez Garabot (2022) el espacio público de las ciudades es un buen canal para la generación de relaciones más estrechas entre gobierno local y sociedad, ya que es el lugar propicio para la convivencia de la sociedad en su pluralidad, pero es necesario que se establezca una relación de confianza real.

Estudios de caso

Reserva Ecológica Costanera Sur

La Reserva ecológica Costanera Sur se ubica donde se encontraba el balneario municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por la contaminación del Río de la Plata en la década de 1970 se prohíbe bañarse en el río. En la década de 1980 se incorporan escombros sobre el lugar para formar una extensión terrestre del casco urbano. El proyecto es abandonado y el área de 360 hectáreas es colonizada por la vida silvestre, incluyendo 120 hectáreas de lagunas. Los naturalistas locales empiezan a explorar el sitio y dos de ellos, Raúl Chiesa y Marcelo Canevari, impulsan su creación a través de tres organizaciones no gubernamentales: Fundación Vida Silvestre Argentina, Aves Argentinas y Amigos de la Tierra. En junio de 1986 se crea la reserva por ordenanza municipal que especifica un Comisión Asesora formado por las tres organizaciones fundacionales, a modo de asesoría no vinculante.

La Municipalidad inicia la instrumentación con guardaparques y unas casillas sobre elevadas. Las tres organizaciones se hacen cargo de las visitas guiadas para colegios a las cuales concurren miles de estudiantes durante los primeros diez años y financian mejoras (como miradores). En 1991 se aprueba el plan de manejo, luego se producirían cambios ambientales, del entorno construido y gubernamentales donde la Capital Federal deja de ser una dependencia del gobierno nacional y adquiere autonomía. La Comisión Asesora original fue reemplazada por un Consejo de Gestión según la Ordenanza N° 45.676/92.

El Consejo de Gestión participó activamente en la administración de la reserva, pero es desafectado hacia comienzos de la década de 2000 cuando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asume todos los roles. La vuelta a la actividad del Consejo de Gestión es reclamada sin resultados por dos de las organizaciones fundadoras (Vida Silvestre y Aves Argentinas). La Ley N° 560 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del 29 de marzo de 2001, replicó las condiciones de la participación, casi nunca implementadas.

Un análisis de efectividad concluyó que el manejo de la Reserva es moderadamente satisfactorio con debilidades en la relación reserva-comunidad (Anido y Faggi, 2006).

Entre 2010 y 2011 la Fundación YPF convoca especialistas y genera una propuesta de mejoras, parte de las cuales serán instrumentadas luego. Sólo entre 2012 y 2013 retorna el Consejo de Gestión. Desde entonces, se han realizado obras inconsultas y hubo pérdida de la superficie del área protegida.

La Reserva dependió de la repartición de Espacios Verdes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de plazas y arbolado público. Desde 2019 existe un organismo específico para las reservas porteñas, la Dirección General Áreas de Conservación.

Parque Natural Municipal Ribera Norte

El naturalista Ricardo Barbetti descubre a fines de la década de 1970 un área natural fiscal sobre la costa del río de la Plata en el partido de San Isidro (Provincia de Buenos Aires) con potencial de conservación. En una región urbanizada, sobre la costa funcionaban balnearios. Juan Carlos Chebez, naturalista residente en San Isidro, impulsa gestiones con el Municipio desde la Fundación Vida Silvestre Argentina donde trabajaba. En 1982 la Fundación y el Municipio firman un convenio por el cual Vida Silvestre se hace cargo de la administración del área a través de un grupo de vecinos. La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una empresa de los gobiernos bonaerense y porteño, aportó guardaparques en ese período. El 5 de octubre de 1988 el municipio crea la reserva. En 1993 la Fundación se retira del convenio y es sustituida por la Asociación Ribera Norte que se crea para cumplir dicha función. En 2008 el Municipio de San Isidro crea la Dirección de Ecología y Conservación de la Biodiversidad y en 2009 el Sistema Municipal de Áreas Naturales Protegidas. Allí se abrió un nuevo capítulo del manejo del área protegida, cuando la Municipalidad empieza a tomar la administración paulatinamente del lugar hasta desafectar las funciones de la Asociación en la primera mitad de la década de 2010. Desde 2013 la Fundación Félix de Azara colabora con el funcionamiento y mantenimiento integral del parque (Dirección de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, 2018).

Reserva Natural del Pilar

En 2002 Liliana Murga y Graciela Capodoglio descubrieron un predio fiscal en el Partido de Pilar, Provincia de Buenos Aires, cerca de donde vivían. Había sido creado en 1991 como

reserva natural pero no estaba instrumentado. Los vecinos tenían ganado y parte del lugar era utilizado como basurero. Inician gestiones ante las autoridades municipales para conservar el lugar, incluyendo también tareas de restauración ecológica y educación ambiental. En 2003 se crea por ordenanza el área protegida actual. En 2005 se inicia la administración conjunta entre la Asociación para la Protección del Patrimonio Natural del Partido del Pilar, que ellas crean para tener una figura legal, y el Municipio de Pilar. Con el apoyo de Juan Carlos Chebez, en 2007 promueven la elaboración del Plan de gestión de la reserva junto a integrantes de la Fundación de Historia Natural Félix de Azara. El área protegida tiene 297 hectáreas y en la actualidad funciona con fondos, personal del Municipio y de la Asociación (Chebez, 2007).

Isla Verde⁴

La comunidad local impulsó la creación de un área protegida en la Base Aérea de Morón. En 2011 se crea la Reserva Natural Urbana de Morón con una superficie de 14,5 hectáreas. Este hito será un antecedente motivador para las gestiones de la Reserva Natural Isla Verde.

La Base Aérea Militar Palomar tiene unas 150 hectáreas con vegetación natural en una zona urbanizada y representa el 50 % de los espacios verdes del Partido de Morón, Provincia de Buenos Aires. Son terrenos fiscales administrados por el Gobierno Nacional, parte de los cuales dejaron de tener un uso militar y se emplearon como depósito de escombros y basura.

Dentro del marco de la elaboración del “Plan de Desarrollo Estratégico 2020” el Municipio de Morón encargó en 2009 a Fabio Kalesnik y Horacio Sirolli un estudio del predio restante de la Base Aérea y una de las recomendaciones fue diseñar una reserva allí. En 2013 se crea la asociación Isla Verde con vecinos comprometidos por temas ambientales, los principales motores para concretar esta nueva reserva.

En diciembre de 2020 se firmó un convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Defensa de la Nación y el Municipio de Morón para crear la Reserva Natural Isla Verde de unas 100 hectáreas. En 2023 se está elaborando el plan de gestión de esta reserva dentro de una mesa de gestión ambiental no vinculante. Se trata de un comité de manejo conformado por el Municipio, el Ministerio de Defensa, expertos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la asociación Isla Verde, Aves Argentinas e Instituto Perito Moreno.

⁴ Basado en información suministrada por Nahuel Franco Martínez

El convenio entre Ministerio de Defensa y Municipio de Morón establecen como nombres formales Reserva Urbana de la Defensa Morón y, a la conocida como Isla Verde, Reserva Urbana de la Defensa El Palomar.

Reservas Naturales Urbanas El Chaltén⁵

El Chaltén es una localidad de 1627 habitantes según el censo de 2010, con una superficie de 184 hectáreas. Está ubicada sobre los Andes patagónicos, al oeste de la Provincia de Santa Cruz, rodeada del Parque Nacional Los Glaciares.

En julio de 2012 Vanesa Cancela, Florencia Esnaola, Mela Iribarren y Diego Punta Fernández presentan a la Comisión de Fomento el Proyecto de Reserva Natural Urbana La Lagunita. Desde ese momento se intensifican las actividades de la comunidad local para fundamentar la conservación del área. En 2014 la Asociación Ambiente Sur y la Comisión Ambiental de El Chaltén – Cámara de Comercio vuelven a solicitar formalmente la creación de la reserva. Ese año se crea el Municipio de El Chaltén que antes era Comisión de Fomento. La Dirección de Turismo, Medio Ambiente y Pesca municipal eleva el pedido de Rodrigo Clarke para crear la reserva. Desde el 2012 al 2014 bajo el título Conocer Para Proteger - Voluntariado Universitario con amplia participación de la comunidad se concretan los primeros carteles, el inventario de flora y un libro guía.

En noviembre de 2014 con la firma de 137 vecinos de El Chaltén se vuelve a solicitar la creación de la reserva. En marzo de 2016 la comunidad local organiza la 1º Reunión Pública Consultiva en El Chaltén donde proponen la creación de un sistema de reservas naturales urbanas en el municipio. En agosto de 2016 se crea por ordenanza municipal este Sistema de Reservas con 55 hectáreas para ser gestionado participativamente y conservado a largo plazo. Conforman un área de amortiguación efectiva del Parque Nacional Los Glaciares con el cual limitan las reservas. La autoridad de aplicación es la Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento Urbano de la Municipalidad de El Chaltén. La participación de grupos de habitantes locales se intensifica para velar por el patrimonio de las áreas protegidas y complementar las acciones desarrolladas por el municipio.

La Municipalidad firmó un convenio con Ambiente Sur (organización no gubernamental de Río Gallegos) para recibir asesoramiento en la planificación de las reservas, pero no se ejecutó. El Municipio toma de medidas diferentes a las recomendadas y genera un distanciamiento con la

⁵ Basado en Vettese (2021).

comunidad. Posteriormente, un grupo de apoyo de las reservas naturales urbanas le propuso a la Municipalidad de El Chaltén un ente de manejo participativo, cumpliendo así con lo establecido en la ordenanza de creación de las reservas. Estaba conformado por autoridad de aplicación (Municipio), participación de la comunidad y consultores externos (expertos locales que actuarían como un consejo asesor para cuestiones particulares). Esta iniciativa no fue aceptada por la Municipalidad. Durante 2020 se conforma la Fundación Anfibia para trabajar con la comunidad y la autoridad de aplicación de la reserva urbana. En 2021 se presenta el “Diagnóstico participativo para una planificación participativa del Sistema de Reservas Naturales Urbanas de El Chaltén”.

Desde su creación se han instrumentado obras por parte del Municipio del Chaltén y usos sin control que degradaron el patrimonio de las reservas. Crece la preocupación de los habitantes de El Chaltén por el destino del área protegida, muchos de los cuales son los que participaron activamente en su creación.

Discusión

Los ejemplos muestran que la iniciativa individual permite detectar oportunidades valiosas para crear áreas protegidas en zonas urbanas. Asimismo, que el accionar de la comunidad local genera respuestas rápidas y capacidad de iniciar la elaboración de fundamentación y gestiones para su conservación. También queda en evidencia que la falta de participación genera medidas conflictivas y/o contradictorias.

Las comisiones asesoras o similares y organizaciones no gubernamentales que administran reservas municipales aportan en diferente grado mano de obra motivada, expertos calificados, actividades educativas, experiencias de manejo y conservación, así como fondos complementarios.

La metodología seguida no permite discernir si las variantes de gobernanza con participación de la comunidad local en las reservas urbanas analizadas son objetivamente más eficientes que aquellas otras concentradas en la gestión estatal (S. Krapovickas, com. pers.).

La participación ciudadana en la gobernanza de reservas municipales aplica con las recomendaciones de los organismos de referencia y, muchas veces, con pautas de acuerdos internacionales firmados por la República Argentina. Por lo visto, es habitual el incumplimiento de estas recomendaciones en el caso de la instrumentación de reservas naturales urbanas. Los municipios pueden ver problemático atender las demandas continuas de algunos grupos de la

sociedad, lo cual los desalienta a abrir la participación de las reservas que administran. Ello aumenta tensiones con el creciente interés de participación de parte de la comunidad local. Una rutina intermedia puede ser concentrar las instancias de participación en la elaboración del plan de gestión, la medición anual de su efectividad y audiencias públicas para casos excepcionales, como obras no contempladas. Resulta vital para sostener estos mecanismos de participación la flexibilidad de los administradores de las áreas protegidas para analizar e incorporar las propuestas por la ciudadanía, así como editar versiones corregidas y explícitas de estos cambios. La comunidad local debe asumir los desafíos de presentarse dentro de agrupaciones legalmente constituidas y mantener continuidad.

La creación de una reserva natural urbana genera un punto de inflexión en las gestiones, donde aumenta o se concentra el protagonismo del organismo de aplicación gubernamental. Para asegurar o incentivar una gobernanza compartida o gubernamental con una comisión asesora, resulta clave que la norma legal de creación especifique la participación de la comunidad en la gestión del área, a través de representantes de organizaciones.

Las reservas municipales son una temática surgida en la Argentina en las últimas décadas del siglo XX. Aún hoy, muchos municipios suelen no tener un organismo de aplicación especializado en la gestión de áreas naturales protegidas. La creación de reservas urbanas puede ser un motivo para la inclusión de reparticiones oficiales dedicadas al tema.

La elaboración de un plan de gestión es una herramienta vital para generar acuerdos y permitir una gobernanza con políticas, prioridades y proyectos consensuados con la comunidad. El grupo fundacional y los integrantes de comisiones asesoras o similares pueden realizar aportes importantes en este aspecto sumando la participación en forma gratuita de expertos, entidades especializadas y su experiencia. La rendición de cuentas de la marcha del plan de gestión en audiencia pública permite otra opción de participación ciudadana donde se analicen indicadores y puedan instrumentarse ajustes dentro del paradigma del manejo adaptativo (S. Krapovickas, in litt.).

Conclusiones

Hay antecedentes y directivas de sumar la participación ciudadana en la planificación y gestión de áreas naturales protegidas. El resultado es una gestión más equilibrada y/o eficiente, generadora de menos conflictos entre gobiernos y sociedad, y con la posibilidad de sumar saberes y experiencias de expertos locales que no trabajan en los gobiernos que administran el área protegida. Las reservas urbanas tienen la particularidad de contar con uso público centrado en la

educación ambiental, personas que resultan usuarios frecuentes y pueden asumir un compromiso con el lugar. Los municipios son los administradores claves de las reservas urbanas. Su instrumentación implica dos desafíos básicos: 1) la voluntad de los organismos de aplicación de alcanzar consensos con representantes de la sociedad local, a través de una gobernanza compartida o estatal con el aporte de una comisión asesora, y 2) la constancia y organización legal de la comunidad local, que conforman grupos fundacionales de las reservas, para continuar colaborando con la gestión del área protegida una vez creada formalmente.

Las iniciativas de creación de nuevas reservas urbanas pueden surgir desde los ciudadanos. En la medida que los Municipios cuenten con organismos específicos para administrar sus reservas urbanas pueden aportar iniciativas propias y capitalizar mejor las surgidas por habitantes o entidades locales.

Los planes de gestión son una herramienta estratégica para la participación ciudadana. Permiten el aporte de representantes de la comunidad en un acuerdo que constituye el documento rector de la reserva durante 3-8 años. Las comisiones asesoras o similares pueden colaborar tanto en estas etapas de planificación como ejecución. Para darle continuidad a las acciones emprendidas por la comunidad local antes de la creación de la reserva, es importante que estos grupos fundacionales participen en la elaboración de los planes de gestión y las comisiones asesoras.

El gobierno central, en particular la Administración de Parques Nacionales, las reparticiones provinciales dedicadas a las áreas protegidas y algunas organizaciones ambientalistas concentran la experiencia regional en el manejo de reservas. Pueden hacer aportes para afianzar la gobernanza de las reservas naturales urbanas. Una contribución es capacitación de actores claves de municipios y la comunidad de influencia. Otro, participar en la elaboración del primer plan de gestión de reservas en cada ciudad o pueblo.

La ausencia de participación ciudadana en reservas urbanas facilita la producción de riesgos, incumplimientos de objetivos formales y/o incertidumbres, generando tensiones y desgaste entre administradores oficiales y comunidad local.

Sumar la participación de los ciudadanos en la gestión de las reservas naturales urbanas debe ser una norma legal en cada jurisdicción. Los antecedentes y experiencias expuestas permiten comprobar que es parte de un aprendizaje alcanzado.

Agradecimientos

A todos los que generosamente aportaron información, ideas y mejoras para el presente artículo: Alejandra Carminati, Ana Faggi, Bárbara Gasparri, Candela Castro, Evangelina Vettese, Gabriel Giacobone, Graciela Capodoglio, Gustavo Aparicio, Mariano Masariche, Nahuel Franco Martínez, Raúl Chiesa, Santiago Krapovickas y Santiago Piaggio.

Bibliografía

Anido, C. y Faggi, A. (2006). Bañado de Carrasco y Reserva Costanera Sur: análisis de la efectividad de manejo de dos áreas ecológicamente significativas. *Multequina*, 15: 55 - 68. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-73292006000200001

Administración de Parques Nacionales (2010). *Guía para la elaboración de planes de gestión de áreas protegidas*.

Arguedas Mora, S. (2010). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de Planes de Gestión en Áreas Protegidas de América Latina*. Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas y Universidad para la Cooperación Internacional.

Borrini-Feyerabend, G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., Phillips A. y Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/311257533_Gobernanza_de_Areas_Protegidas_De_la_Comprension_a_la_Accion

Chebez, J. C. (dirección técnica) (2007). *Plan de Manejo de la Reserva Natural Municipal del Pilar*. Fundación de Historia Natural Félix de Azara y Asociación para la Protección del Patrimonio Natural del Partido del Pilar.

Dirección de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (2018). *Plan de gestión (2018-2023) Parque Natural Municipal Ribera Norte*. Municipalidad de San Isidro. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/329525266_Plan_de_Gestion_del_Parque_Natural_Municipal_Ribera_Norte_2018-2023

Dudley, N. (Editor) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN. Recuperado de <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>

Organización Isla Verde Asociación Civil (2019). *Proyecto De Reserva Natural Urbana Isla Verde*.

Páez, J., Deon J. U. y Camacho C. (2017). Áreas desprotegidas. Análisis de la gobernanza en las áreas protegidas de la Provincia de Córdoba, Argentina. *Revista del Departamento de Geografía (Facultad de Filosofía y Humanidades - Universidad Nacional de Córdoba)*, 5 (9): 1-45. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/64888>

Rodríguez Garabot, E. (editor) (2022). *Guía de intervenciones en espacios públicos. Herramientas municipales para la creación de espacios públicos de calidad en América Latina*. Corporación Andina de Fomento. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle//123456789/2015>

Ugalde, L. C. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Auditoría Superior de la Federación. México. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf

Vettese, E. S. (2021). *Diagnóstico participativo para una planificación participativa del Sistema de Reservas Naturales Urbanas de El Chaltén*. Asociación Ambiente Sur y Anfibia Chaltén.