

# Informe Técnico

Experiencias y Procesos de Participativos  
En la Costa Patagónica Argentina

María Elena Caramuto

Caramuto, María Elena  
Experiencias y procesos participativos. - 1a ed. - Puerto Madryn : Fund.  
Patagonia Natural, 2009.  
20 p. + CD-ROM ; 29x21 cm.



ISBN 978-987-1590-02-5  
1. Ciudadanía. 2. Participacion. I. Título  
CDD 323

Fecha de catalogación: 03/06/2009

13

## Experiencias y Procesos de Participativos En la Costa Patagónica Argentina

Maria Elena Caramuto

**Proyecto “Consolidación e Implementación  
del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica  
para la Conservación de la Biodiversidad”**

**ARG/02/G31 GEF – PNUD**

**FUNDACIÓN PATAGONIA NATURAL**



## ÍNDICE

1- Introducción .....	5
2- ¿Que es la participación? .....	7
3- Información general de las actividades desarrolladas por el área de Participación Pública .....	9
4- Descripción de las acciones participativas realizadas .....	11
5- Procesos participativos seleccionados. ....	19
6- Principales fortalezas y debilidades del accionar del área de PP .....	27
7- Conclusiones .....	29
8- Anexos	
I- Contaminación ambiental por metales pesados y salud humana en San Antonio Oeste, provincia de Río Negro. ....	31
II- Compromiso Onashaga .....	37
III- Catálogo Impresos de Participación Pública. ....	43
9- Bibliografía .....	47



## 1- INTRODUCCIÓN

Fundación Patagonia Natural es una organización no gubernamental cuyos objetivos fundacionales son promover la conservación de la biodiversidad, proteger el medio ambiente patagónico y propiciar el manejo responsable de sus recursos naturales y ecosistemas.

Su origen data de 1989 y tiene su sede en la ciudad de Puerto Madryn, Chubut. Sus objetivos la han llevado a trabajar a lo largo de más de 3000 Km. de costa patagónica vinculándose con diferentes actores sociales: gubernamentales y no gubernamentales. En este camino fue descubriendo la necesidad de apropiarse de diferentes herramientas que hicieran más consistentes los vínculos con y entre dichos actores para hacer posible el manejo sustentable de la costa. En este sentido, Fundación Patagonia Natural, comenzó, durante los 90, a trabajar y dar a conocer el mecanismo de la Audiencia Pública en algunas ciudades costeras. También impulsó el tratamiento y la gestión de temas ambientales convocando a escenarios multiactorales que favorecieran la incorporación de más perspectivas para llegar a soluciones creativas e inclusivas y con mayores oportunidades de implementación.

La inclusión del aspecto social, de la gente, se fue consolidando como un eje fundamental para el logro de los objetivos organizacionales. La comunicación, la educación y la participación se constituyeron, progresivamente, en ejes transversales que permitieron avanzar en la sensibilización, la toma conciencia y el hacer respecto al medio ambiente y la conservación de la biodiversidad

En Octubre de 2002 FPN inició la ejecución de la segunda etapa del proyecto costero financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente “Consolidación e Implementación del Plan Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad” ARG/02/ G31 PNUD-GEF. En dicho marco se profundizaron las relaciones con todos los actores de la costa patagónica: gubernamentales provinciales y municipales, Organizaciones de la Sociedad Civil (Ongs, Juntas Vecinales, Asociaciones, Cámaras de Comercio), técnicos, privados (empresas) y la comunidad en general. Para que fuera posible se generaron diversas actividades (2002-2009) que contribuyeron a sensibilizar sobre la necesidad de involucrarse como actores necesarios en la planificación y gestión sustentable de los recursos naturales de cada localidad y de la región patagónica como ecosistema.

La incorporación de la sociedad en las cuestiones de manejo de los recursos naturales y en la conservación de la biodiversidad requirió de metodologías participativas que lo hicieran posible. A partir de 2003 se iniciaron acciones en este sen-

tido con talleres de capacitación sobre mecanismos de participación pública (audiencias públicas, acceso a la información, revocatoria de mandato, iniciativa popular de leyes, presupuesto participativo, consulta popular). Esta actividad<sup>1</sup> sensibilizó sobre la participación ciudadana, motivó a las comunidades a interesarse por sus derechos y responsabilidades y brindó herramientas para andar caminos participativos en cuestiones ambientales.

La implementación de los talleres en todas las ciudades costeras profundizó los lazos con los actores de cada lugar. Esta primera actividad generó condiciones para seguir avanzando con otras metodologías participativas no solo en su conocimiento si no en su implementación. Es en este aspecto donde se propone hacer hincapié: en el pasaje del conocer al hacer, de la sensibilización a la implementación.

**El presente informe tiene como objetivo mostrar como se fueron entramando las acciones propuestas por el Proyecto con las iniciativas de los actores locales. Es decir, mostrar un proceso en permanente movimiento en el cual los objetivos alcanzados en cada etapa favorecieron el logro de otros superadores y más inclusivos.**

En la primera parte del informe se aborda y caracteriza la participación pública. A continuación se desarrollan los aspectos generales que enmarcan el camino transitado. Se avanza, luego, con la presentación de un cuadro que reseña las actividades participativas realizadas desde el proyecto en el período mencionado. Se dedica un espacio preferencial a la descripción de dos experiencias participativas llevadas adelante por actores de dos ciudades costeras patagónicas ( San Antonio Oeste, Ushuaia) que contaron con diferentes grados y modalidades de acompañamiento por parte de FPN. Sobre el final se puntualizan las lecciones aprendidas en el proceso cerrándose el documento con algunos comentarios finales.

---

1- Las Audiencias Públicas en la Costa Patagónica Argentina. Informe Técnico N° 6. María Elena Caramuto

## 2- ¿QUE ES LA PARTICIPACIÓN?

La participación es un proceso social, que supone un ejercicio permanente de derechos y responsabilidades. Una de las claves del proceso de participación es la combinación eficiente de la dupla derechos-responsabilidades como generadora de nuevos aprendizajes que amplían y profundizan el ejercicio democrático.

La participación pública es un proceso complejo que incorpora inquietudes, preocupaciones y valores de la sociedad en la solución de problemas y en la toma de decisiones. Los temas públicos son complicados y difíciles porque incluyen a muchos actores sociales, diversos aspectos de cada cuestión y pueden desencadenar conflictos sociales. Participar –ser parte activa- tiene que tener un plus respecto a “no participar”; necesita recuperar significado y constituirse como un valor para quien participa.

Resulta cada vez más común hablar de metodologías participativas en el tratamiento de temas ambientales y de manejo de los recursos naturales debido a la comprensión creciente de la necesidad de incluir los aspectos sociales, como uno de los elementos fundamentales para el logro de los objetivos de sustentabilidad.

La aparición del concepto *desarrollo sostenible* constituyó un paso importante en el tratamiento de la cuestión ambiental, al destacar su noción multidimensional. Dichas ideas rompen con visiones estrechas y restringidas de *medio ambiente*, reducidas a los elementos naturales; integran una noción amplia del desarrollo que potencia la responsabilidad individual de todos los actores sociales y elevan a un primer plano el carácter participativo de las comunidades humanas en la planificación de su relación con el entorno.

Desde esta nueva manera de ver la realidad para trabajar en la conservación de la biodiversidad se requiere de herramientas y escenarios multiactorales que faciliten el encuentro de diferentes miradas y hagan posible la tarea conjunta de los gobiernos, la sociedad y los técnicos para obtener consensos y acuerdos que mejoren las prácticas sobre el ecosistema patagónico.

Si embargo, muchas veces, al hablar de participación en cuestiones públicas o de sector pareciera generarse cierta “desconfianza” producto del desgaste que acarrean experiencias negativas de procesos inconclusos o por relacionarla con espacios de conflicto, desencuentro y pérdida de tiempo.

**Para hacer posible la participación se requiere de herramientas que contribuyan a la construcción de escenarios propicios para la prevención y trans-**



**formación del los conflictos en practicas sustentadas en acuerdos y consensos. Ello ayudara a dar un nuevo sentido y a devolver la confianza en los procesos participativos. En estas condiciones podrán gestarse “ganas de participar y asociarse” como una forma creíble de encontrar soluciones a problemas comunes. Contar con metodologías participativas inclusivas que permitan construir acuerdos para la toma de decisiones, es un requisito fundamental para avanzar hacia nuevas experiencias sociales positivas.**

Generalmente cuando un grupo de personas decide organizase, las mayores expectativas están desarrolladas con poder participar activamente de un proyecto y lograr un objetivo concreto. La gente está más dispuesta a asociarse para participar cuando lo que se decide le significará un aporte positivo, o cuando su participación puede brindar una diferencia en el resultado y es probable la implementación de las decisiones tomadas.

Existen diferentes maneras de participar: accediendo a la información, generando espacios de consulta, compartiendo la toma de decisiones y de gestión. Estas fases pueden darse en forma independiente pero cuantas más confluyan en un único proceso en curso mayor calidad participativa tendrá el mismo.

### 3- INFORMACIÓN GENERAL DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL ÁREA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

#### **Objetivo General**

Avanzar hacia un sistema participativo de abordaje y toma de decisiones en relación con la planificación y gestión de un manejo integrado de la costa patagónica argentina.

#### **Objetivos específicos**

- Dar a conocer mecanismos de participación pública legislados en las diferentes jurisdicciones (nacional, provincial, municipal)
- Realizar convocatorias ínter jurisdiccionales, intersectoriales, multidisciplinarias, multiactorales para el abordaje de temas que hacen a la conservación de la biodiversidad.
- Capacitar en metodologías de planificación participativa y gestión asociada.
- Generar sinergias entre los diferentes actores costeros fortaleciendo vínculos y el intercambio de experiencias que propenda a acciones más integradoras e integrales.
- Animar y acompañar experiencias participativas municipales y provinciales de gestión de manejo integrado costero.

#### **Alcance territorial**

Las acciones se realizaron en toda la costa patagónica argentina: cuatro provincias (Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur) y los 18 municipios costeros correspondientes a dichas provincias.

Si bien, las actividades se desarrollaron en un marco territorial regional, dado que los comportamientos de los ecosistemas exceden las divisiones políticas geográficas, permanentemente se tuvieron en cuenta las peculiaridades y necesidades propias de cada localidad. Así mismo, se motivó a todas las jurisdicciones para la armonización de las legislaciones nacionales, provinciales y municipales a fin de fortalecer la visión integral e integrada sobre el tema.

#### **Actores involucrados**

Las actividades implementadas permitieron construir y fortalecer vínculos con Organizaciones de la Sociedad Civil, entidades académicas y gobiernos municipales y provinciales de las cuatro provincias patagónicas y sus respectivas comunidades. También se consolidaron relaciones a escala nacional e internacional. Este permanente trabajo de alianzas con diversos socios contribuyó al entramado social que actualmente hace posible avances en el manejo integrado de la costa.



#### 4- DESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES PARTICIPATIVAS REALIZADAS

Se describe a continuación un proceso que incluye diferentes momentos. En este recorrido, que es más que la suma de los diferentes actividades, se observa una evolución en la implementación de herramientas participativas más integradoras, complejas e inclusivas y una progresiva apropiación de las mismas por parte de los actores costeros.

Se pueden diferenciar dos etapas en la evolución de los ámbitos participativos.

- Primera etapa: (desde los inicios de FPN hasta el 2002): se incursionó en la capacitación sobre Audiencias Públicas en cuatro ciudades patagónicas. Esta iniciativa motivó la utilización de la herramienta en algunas ciudades y su inclusión en las cartas orgánicas de algunos municipios. Durante este período, también, se convocaron espacios multisectoriales para el tratamiento de diversos temas ambientales de interés.

- Segunda etapa: desde 2002 a la actualidad se ejecutó la segunda fase del proyecto GEF: “Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad” ARG/02/G31. Fue durante este período que las herramientas y metodologías participativas se consolidaron como un eje transversal a todas las actividades de la organización y específicamente al proyecto en curso. En el cuadro que se presenta a continuación se describen las principales actividades desarrolladas por el Área de Participación Pública en el periodo mencionado.

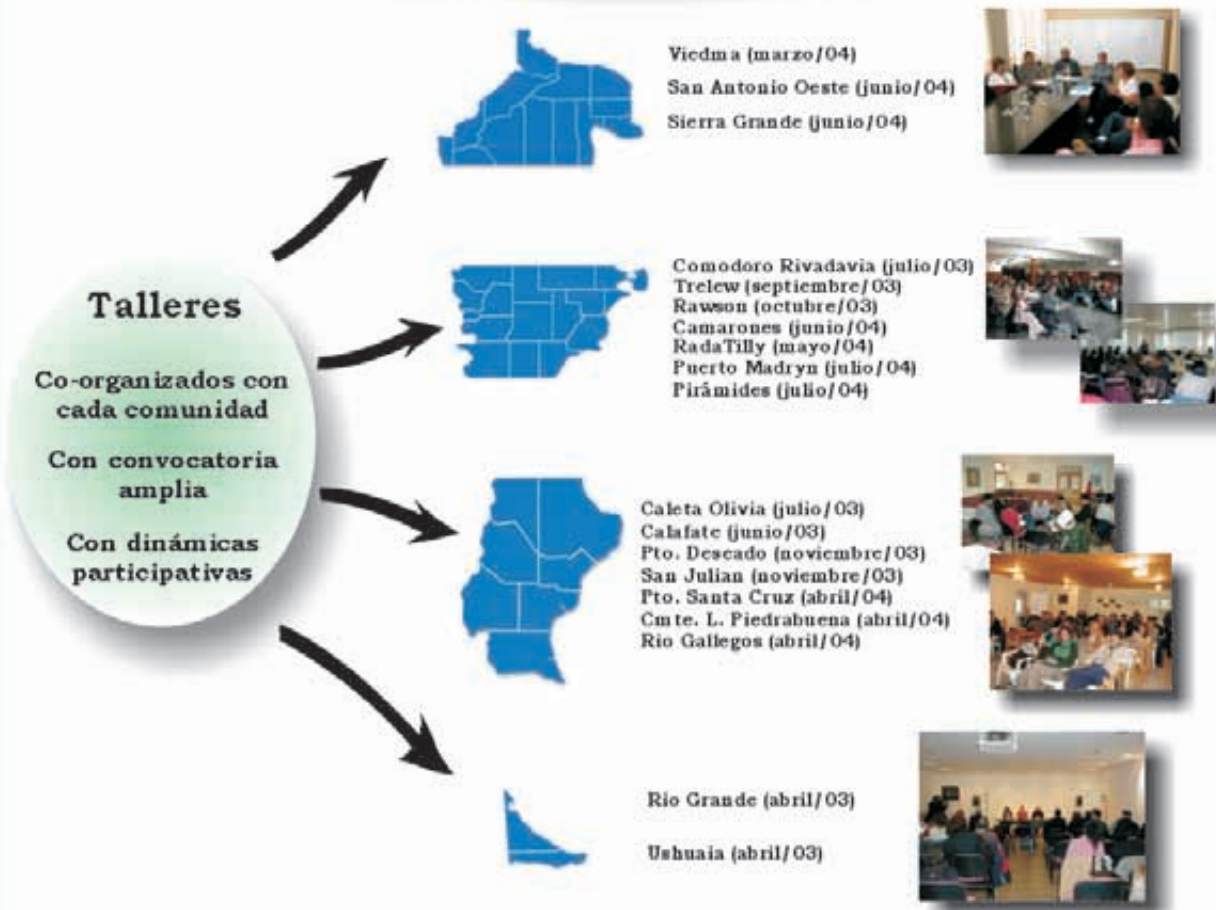
**Consolidación e Implementación del Plan de Manejo Integrado  
de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad  
ARG/02/G31**



**PARTICIPACION PÚBLICA**

Brinda conocimientos y entrenamiento en mecanismos de Participación Pública para:

- Escuchar y ser escuchado.
- Participar en las decisiones públicas.
- Asumir el compromiso y la co-responsabilidad social.
- Construir acuerdos sociales.



Actividades	Descripción	N° de Participantes	Período
Talleres sobre Mecanismos de Participación Pública (24 talleres)	Capacitación de tres días de duración sobre mecanismos legales de participación pública implementados junto con Fundación Ambiente Recursos Naturales (FARN) en los municipios costeros (audiencia pública, presupuesto participativo, libre acceso a la información, referéndum, revocatoria de mandato). También se incursionó en metodologías colaborativas no formales como espacios de participación para la gestión conjunta de problemas diversos vinculados a la costa y al ambiente.	900 personas	2003-2008
Asesoramiento y acompañamiento en la implementación Audiencias Públicas a pedido de las autoridades convocantes.	Se acompañaron los procesos de implementación de las Audiencias Públicas de San Antonio Oeste (ALPAT), Sierra Grande (PCB) convocadas por el gobierno provincial de RIO Negro y Río Gallegos (Reservas Urbanas) convocadas por el ejecutivo municipal. En cada caso se realizaron nuevas capacitaciones en las comunidades y para los funcionarios, asesoramiento previo a la audiencia, moderación del desarrollo.	650 personas	2005 a 2007



Audiencia Pública realizada en San Antonio Oeste en marzo de 2005. ALPAT.  
Foto gentileza diario Río Negro

Actividades	Descripción	Nº de Participantes	Período
Talleres Participativos de Turismo. (25 talleres)	Espacios para trabajar en forma asociada cuestiones de desarrollo local turístico. El escenario participativo brindó la oportunidad de crecer en habilidades para el trabajo asociado (gobierno-sociedad-técnicos) y generar e implementar iniciativas a nivel provincial y municipal. En la mayoría de los casos fueron convocados por los gobiernos provinciales, FPN acompañó técnicamente.	900 personas	2005-2006



Talleres Participativos de Turismo.  
Puerto Santa Cruz. 2005



Talleres participativos de turismo.  
Río Gallegos.2005



Talleres participativos de turismo.  
Puerto Madryn. 2005



Actividades	Descripción	Nº de Participantes	Período
Talleres Participativos Provinciales “Hacia un manejo costero integrado” (4 talleres)	Talleres realizados en tres provincias (Río Negro, Chubut y Santa Cruz) se implementaron escenarios participativos que contaron con la presencia de actores de diferentes jurisdicciones, sectores y disciplinas de cada provincia. Tuvieron como propósito conocer iniciativas interjurisdiccionales de manejo y reflexionar sobre estrategias de manejo regional costero.	200 personas	2005-2006



Segundo Taller Participativo en la Provincia de Santa Cruz: “Hacia un Manejo Costero Integrado” 25 de Abril de 2006. Foto izquierda: Intendente Municipal Río Gallegos (Héctor Roquel) , Subsecretario de Medio Ambiente Provincial (Francisco Anglesio), presidente de FPN (Guillermo Harris).

Curso virtual con una instancia presencial “Gestión Asociada y Redes Intersectoriales para el Manejo Integrado de la Costa Patagónica” (FPN-FLACSO).	Una capacitación con referentes patagónicos costeros (60 alumnos- actores) con el propósito de profundizar la formación teórica sobre metodologías participativas de Gestión Asociada, favorecer el intercambio de experiencias y potenciar las sinergias para un trabajo integrado basado en prácticas sustentables.	60 actores costeros	Mayo a Diciembre de 2006
--	---	---------------------	--------------------------



Encuentro Presencial del Curso “Gestión Asociada y Redes Intersectoriales para el Manejo Integrado de la Costa Patagónica” (FPN-FLACSO). Noviembre de 2006.



Actividades	Descripción	N° de Participantes	Período
Acompañamiento metodológico al proceso participativo de San Antonio Oeste sobre contaminación por plomo	Proceso participativo iniciado en julio de 2005 por la comunidad de San Antonio Oeste para encarar en forma asociada un viejo tema de contaminación con plomo. Participaron los gobiernos provincial y municipal, académicos, FPN, periodistas y educadores en el tratamiento del problema. Progresivamente se incluyeron nuevos actores y se conformaron grupos de trabajo (salud, educación, difusión, remediación). Se tomaron e implementaron decisiones. Este proceso participativo transitó diferentes etapas estando en este momento a la espera de la puesta en marcha de acciones de remediación definitiva.	Proceso en el que han participado gran cantidad y diversidad de actores en la multisectorial más aquellos involucrados en las acciones de salud, educación y comunicación surgidas del proceso.	2005-2009
Acompañamiento metodológico al proceso de Gestión Asociada “Compromiso Onashaga”	Proceso participativo iniciado en Ushuaia por guías de turismo de la zona que incentivaron a actores privados y públicos a firmar un compromiso para mejorar las prácticas de navegación en el Canal de Beagle. Este compromiso fue consolidándose y transcurriendo diversas etapas lográndose avances en la gestión de nuevas iniciativas.	100 personas	2006-2009
Acompañamiento metodológico y facilitación de Talleres Participativos del proyecto o a solicitud externa	Se implementaron diversas metodologías participativas en el tratamiento de diferentes temáticas vinculadas al manejo sustentable de la biodiversidad costera: Contaminación, pesca, áreas protegidas, turismo, comunicación, médanos. Se acompañaron actividades participativas propuestas por el proyecto como otras organizadas por otros actores costeros	900 personas	2003-2009



Acompañamiento metodológico para la conformación y consolidación de la Red de Reservas Urbanas de la Patagonia. Río Gallegos: Abril de 2008- Abril de 2009.



Acompañamiento a Talleres Participativos del Plan de Manejo Costa Atlántica. Río Grande - Septiembre de 2007



Acompañamiento al taller "Presentación del Portal Bahía de San Antonio" FVS. San Antonio Oeste - Septiembre 2007



## 5- PROCESOS PARTICIPATIVOS SELECCIONADOS

A continuación se presentan dos procesos participativos llevados adelante por actores locales de dos ciudades de la costa patagónica, ambos surgieron por iniciativa de las respectivas comunidades.

• **Contaminación ambiental por metales pesados y salud humana en San Antonio Oeste, provincia de Río Negro**

• **Compromiso Onashaga, Ushuaia, Tierra del Fuego**

Estas experiencias poseen algunas características comunes:

- contaron con la participación y el involucramiento de diversos actores.
- se extendieron a lo largo de un período importante de tiempo,
- transitaron períodos muy productivos y otros de aparente estancamiento.
- se implementaron con metodologías participativas.
- contaron con el apoyo y acompañamiento de Fundación Patagonia Natural

A los efectos de identificar, caracterizar y comparar estas experiencias se presenta el siguiente cuadro. No obstante, las dos experiencias se desarrollan con mayor detalle en los **Anexos I<sup>2</sup> y II**.

Procesos Participativos	Contaminación por plomo	Compromiso Onashaga
<b>Lugar</b>	San Antonio Oeste- Río Negro	Ushuaia- Tierra del Fuego
<b>Escenario</b>	Una ciudad rodeada por viejos depósitos de residuos de plomo, herencia de la explotación de una mina que dejó de funcionar 30 años atrás. Niveles de contaminación detectados en la marea y medio ambiente por diversos estudios realizados por ongs y científicos de la zona	La concentración de fauna, como lobos marinos y distintas especies de aves muy cerca de Ushuaia, hacen a este atractivo tan singular particularmente vulnerable ante cualquiera de las actividades que se desarrollan en el canal Beagle (turismo, deportes, pesca, etc.) Una ciudad turística con gran afluencia de turismo nacional e internacional, receptora de cruceros y con numerosas ofertas de navegación con grandes embarcaciones.
<b>Problema</b>	La confirmación de que los niveles de plomo en zonas contaminadas de la marea fueron detectados en mejilli-	Escasa legislación de regulación de las actividades turísticas de navegación en el canal. Inexistencia de con-

2- Documento base elaborado por Caramuto, María Elena ; Narvarte, Maite ; Carbajal, Mirta ; Esteves, José Luis ; Harris, Guillermo para ser editado e incorporado en "Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad. Volumen II. PNUD. Ver Anexo I

<b>Procesos Participativos</b>	<b>Contaminación por plomo</b>	<b>Compromiso Onashaga</b>
	nes. Se comenzó a sospechar que esos mismos niveles estarían afectando a la población	troles de parte del estado sobre dichas practicas. Desconocimiento del posible impacto de las actividades sobre los recursos naturales visitados. Incorporación ilimitada de nuevas embarcaciones.
<b>Fecha de inicio</b>	Julio de 2005. Con la presentación publica de las conclusiones de la tesina de una novel bióloga que confirmó niveles de plomo en los mejillines en zonas contaminadas	Octubre de 2005 con la firma del Compromiso por parte de los involucrados.
<b>Grupo promotor<sup>3</sup></b>	Una peditra de la localidad, investigadores del Instituto de Biología Marina de SAO, un miembro de Inalafquen (ONG local), investigador de CONICET experto en contaminación, una medica toxicóloga y miembros del equipo de las áreas de comunicación y participación publica de FPN	Miembros de la Asociación de Guías de Turismo ante el problema planteado comenzaron a incentivar y a entusiasmar a otros actores para firmar un acuerdo de buenas prácticas.
<b>Objetivos</b>	Generar un escenario participativo para evaluar la situación de contaminación en la población, planificar acciones y tomar decisiones necesarias para remediar definitivamente el problema.	Realizar acciones que orienten la actividad hacia un uso responsable y sustentable de los recursos turísticos, de modo que la continuación de las actividades no comprometa la calidad del ambiente a futuro, protegiendo los recursos naturales, mejorando la calidad del servicio y la experiencia del visitante a través de la coordinación entre todos los actores involucrados.
<b>Actores</b>	Científicos, comunicadores, Ongs, ejecutivo provincial y municipal, educadores, médicos, instituciones de salud y educativas, periodistas, la comunidad en general: Instituto de Biología Marina y Pesca, FPN, Servicio Geológico Minero Argentino (SEGE-	Todas las empresas que actualmente desarrollan excursiones marítimas, representantes de Organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la actividad: Subsecretarías de Recursos Naturales y Planeamiento (Áreas Protegi-

3- Grupo Promotor: o inicial, es un grupo de personas y/o instituciones que motorizan una iniciativa. Exploran la temática, animan a la participación, invitan a nuevos actores a asociarse para participar.

<b>Procesos Participativos</b>	<b>Contaminación por plomo</b>	<b>Compromiso Onashaga</b>
	<p>MAR), responsable del Centro Patagónico de Toxicología (CEPATOX), el consultor Renzo Bonuccelli, ALPAT S.A, Dirección de Minería de la provincia, Fundación Inalafquen, Hospital (Directora, pediatras, bioquímico), Pastoral Social, Instituto de Formación Docente, Templo Cristiano, Medios de comunicación (Radio Yacaré, FM Marítima-Diario Noticias de la Costa, FM de la Bahía, Semanario La Zona-FM 92.7, El Grutense-FM Éxitos, Diario Río Negro, Semanario La Zona). Dirección de Epidemiología y Toxicología de Nación y la UBA.</p>	<p>das), Ministerio de Turismo, Prefectura Naval Argentina, Parque Nacional Tierra del Fuego, CADIC-CONICET, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, tripulaciones de las distintas embarcaciones y miembros de Asociación de Guías de Turismo de Tierra del Fuego .</p>
<b>Metodología participativa<sup>4</sup></b>	<p>Grupo Promotor Reuniones plenarias multisectoriales Grupos de trabajo sobre temas específicas: salud, educación, comunicación. Grupo de Gestión</p>	<p>Grupo Promotor Talleres anuales o semestrales plenarios. Reuniones mensuales del comité de seguimiento. Grupo de Gestión</p>
<b>Etapas</b>	<p>Conformación de un grupo promotor. Definición del problema. Sensibilización a otros actores: difusión –educación a la comunidad Investigación de los niveles de contaminación (estudios en sangre). Búsquedas de soluciones: campañas, financiamiento para la remediación del foco contaminante. Obtención de fuente de financiamiento. Estancamiento de la multisectorial. Compás de espera Reflotamiento de la multisectorial para seguimiento de la remediación</p>	<p>Conformación de un grupo promotor. Definición del problema. Sensibilización a otros actores. Firma del Compromiso. Seguimiento del Compromiso. Ampliación a otras propuestas.</p>

4- Desde el comienzo hubo coincidencia que la manera de abordar el problema debía ser participativa. Sobre la marcha los diferentes momentos fueron tomando forma y adquiriendo un nombre.



Procesos Participativos	Contaminación por plomo	Compromiso Onashaga
<b>Logros</b>	<p><b>Puesta</b> en la agenda pública del tema de contaminación.</p> <p><b>Espacio participativo</b> amplio.</p> <p><b>Involucramiento</b> de los decisores</p> <p><b>Incorporación</b> colaborativa de los medios de comunicación.</p> <p><b>Diagnostico</b> de estado de contaminación en la población.</p> <p><b>Posicionamiento</b> de SAO como un lugar prioritario a remediar.</p> <p><b>Obtención de financiamiento</b> del BID para remediación.</p> <p><b>Continuidad</b> del proceso a lo largo de 4 años. (2005-2009)</p>	<p><b>Involucramiento</b> del sector privado en un proceso de autorregulación de prácticas de navegación.</p> <p><b>Incorporación</b> progresiva de un estado ausente en la regulación y control de esta práctica.</p> <p><b>Investigación</b> científica para evaluar impacto de la actividad.</p> <p><b>Observaciones</b> a bordo para evaluar cumplimiento del compromiso.</p> <p><b>Avances</b> en Certificaciones de Calidad.</p> <p><b>Continuidad</b> del proceso a lo largo de 4 años. (2005-2009)</p>
<b>Dificultades</b>	<p>Poco compromiso de los niveles jerárquicos de gobierno.</p> <p>Participación por interés personal que por compromiso institucional en algunos casos.</p> <p>Pocos actores en el grupo de gestión para dar continuidad del proceso. Desgaste de actores del grupo de gestión.</p> <p>Estancamientos del proceso por periodos prolongados.</p> <p>Falta de una planificación metodológica del proceso participativo que permita evaluar y realizar ajustes.</p>	<p>Poco compromiso de los niveles jerárquicos de gobierno.</p> <p>Pocas personas en el grupo de gestión para continuar el proceso.</p> <p>Desgaste de los miembros del grupo de gestión.</p> <p>Estancamientos del proceso periódicamente.</p> <p>Falta de una planificación metodológica del proceso participativo que permita evaluar y reajustar el proceso.</p>
<b>Rol de FPN en la experiencia</b>	Acompañamiento técnico en contaminación, comunicación, participación.	Acompañamiento técnico en participación y financiamiento de alguna actividad como la de observadores a bordo
<b>Estado actual</b>	El grupo de gestión convocó a la multisectorial a fin de evaluar pasos a seguir frente al estancamiento de la remediación (Mayo 2009)	Continúa reuniéndose el Comité de Seguimiento una vez por mes. Se está trabajando para la obtención de financiamiento de un proyecto.



Autoridades nacionales informando sobre el financiamiento BID para la remediación. San Antonio Oeste. Mayo de 2008.



Multisectorial reunida con autoridades nacionales, provinciales y Municipales. San Antonio Oeste. Mayo de 2008.





Acompañamiento al Compromiso Onashaga.  
Taller Abril de 2007. Ushuaia



Acompañamiento al Compromiso Onashaga.  
Taller Agosto de 2008. Ushuaia

**Observaciones:**

De la lectura del presente cuadro se puede inferir que ambos procesos participativos surgieron de la voluntad de asociarse de algunos actores que tuvieron como objetivo trabajar juntos con un fin común.

En el caso de San Antonio Oeste una gran preocupación por la salud de la población facilitó el involucramiento progresivo de gran número de actores, en Ushuaia, por el contrario, la iniciativa estaba focalizada en un aspecto de la actividad turística y su posible impacto en los recursos naturales por lo que el número y diversidad de actores fue más acotado y reducido. No obstante, en las dos situaciones el proceso fue motorizado por pequeños grupos que se organizaron para sumar voluntades en pos de participar y comprometerse con la propuesta. En los dos casos la construcción de la voluntad política requirió de un esfuerzo especial para que se incluyera e incorporara al proceso y en ninguno de los casos su participación se dio como un actor pleno (se hace referencia a la participación de los decisores). También se observa una concordancia en relación a como la responsabilidad de la continuidad del proceso terminó recayendo en unos pocos que, con esfuerzo personal y convicción siguieron fogueando y movilizandando la iniciativa, con muy poco recambio de actores en dicha instancia. Esta situación produjo desgaste provocando, periódicamente, desaliento en ellos respecto a la continuidad de la experiencia en curso.

Si se observa la experiencia de SAO se puede concluir que se necesitaron más de 10 años desde la detección de niveles de contaminación en la marea (1995) hasta la movilización de la comunidad para diagnosticar el estado de salud de la población y buscar caminos para la remediación definitiva de los focos contaminantes. Por supuesto que existieron en ese lapso muchísimas acciones en ese sentido que nunca alcanzaron la potencia que adquirió en 2005. Pero, seguramente, todas, en diferente grado, contribuyeron a dar forma y hacer posible el proceso participativo que finalmente se puso en marcha. Esto nos enfrenta a los tiempos sociales que requieren estos procesos.

Tal vez quede pendiente una revisión y evaluación por parte de los protagonistas de dichas experiencias respecto de las fortalezas y puntos flojos de la metodología participativa utilizada que pareciera estar anclada más en la intuición y esfuerzos personales que en metodologías sustentadas técnicamente. Si bien, ambos procesos contaron con la gestión asociada de actores: planificando, decidiendo y ejecutando, en ninguno de los casos se realizó una consideración previa sobre la necesidad de adoptar formalmente una metodología participativa con pasos claros de ejecución e implementación.



## 6. PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ACCIONAR DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

A esta altura del desarrollo del presente informe se pueden identificar fortalezas y debilidades de la experiencia desplegada

### Aspectos positivos

- **El trabajo participativo a nivel regional** sobre diversos temas costeros sostuvo continuidad a lo largo de 7 años involucrando a actores de todas las jurisdicciones en diferentes actividades..

- A partir del segundo año de implementación del proyecto emergieron experiencias locales producto del **apropiamiento de herramientas y metodologías participativas por parte de los actores** de las diferentes comunidades. Se comenzó a vivenciar un cambio de rol del área: se pasó de proponer y motorizar a acompañar apoyar. **Los demás actores comenzaron a implementar sus propias iniciativas.**

- Los actores costeros **aumentaron su intercambio**, hecho que ayudo a potenciar sus habilidades en el uso de herramientas participativas ampliando los espacios de participación ciudadana y fortaleciendo sus respectivas áreas de acción.

- **Aumento de la voluntad de asociarse** de muchos actores (instituciones, organismos, personas) en cuestiones ambientales y conservación de la biodiversidad

- **Contar con recursos que permitieron generar intercambio y generar sinergias a escala regional.**

### Dificultades

- La escala regional que, si bien es una fortaleza para poder pensar y actuar en términos de ecosistemas, también fue un obstáculo por la gran cantidad de comunidades y las extensas distancias geográficas entre ellas.

- La falta de voluntad política para el trabajo participativo.

- El descreimiento de la gente respecto a la efectividad de la participación.

- Los cambios de gobierno que, a veces, significaron cambios en las políticas o retiro de apoyo a iniciativas en marcha.

### Habilidades y capacidades instaladas en el área de Participación Pública

- Estrategias para involucrar a los gobiernos en cuestiones participativas.

- Experiencia en convocatorias multisectoriales realizada en forma conjunta con diversos actores.

- Conocimientos sobre metodologías participativas (Planificación Participativa y Gestión Asociada, Resolución de conflictos Ambientales) mecanismos formales de participación (Audiencias Publicas).

- Experiencia en trabajo conjunto con otros actores sociales y en la construc-

ción de estrategias para superar dificultades que se presentan en los procesos participativos en el largo plazo.

- Experiencia en facilitación y construcción de consensos en escenarios participativos para la prevención de conflictos públicos, como instrumento para la toma de decisión conjunta en la elaboración de políticas públicas.
- Acciones de transferencia, intercambio de prácticas con otras organizaciones.

### **Lecciones aprendidas**

- Las dificultades para generar voluntad política para la participación requieren de estrategias adecuadas que contribuyan a su construcción.
- Escasos conocimientos por parte de la gente de sus derechos y de las maneras en las que puede participar obstaculiza el desarrollo de procesos más sólidos.
- Los procesos participativos están sujetos a marchas y contramarchas que deben ser tenidas en cuenta desde su inicio para que no se genere desaliento o se pierda la continuidad.
- Los procesos participativos son construcciones a largo plazo y requieren de compromisos compartidos.
- Es necesario contar con grupos de gestión local que alimenten y movilicen permanentemente las experiencias para que tengan continuidad.
- Estos procesos son sustentables cuando surgen de la voluntad de asociarse de los actores locales y no cuando provienen de iniciativas externas.
- Todo proceso participativo de gestión asociada requiere de metodologías específicas que hagan posible la participación.

## 7. CONCLUSIONES

Hasta aquí un análisis de las actividades realizadas y/o acompañadas por el área de Participación Pública que, como se expresara al comienzo, son más que la suma de las mismas. Es decir, con cada actividad, además de propender a obtener los objetivos previstos para la ocasión, se fortalecieron las relaciones entre los actores locales y con fundación.

La presente experiencia propone e invita a pensar cuales son los desafíos que se deben enfrentar cuando se trabaja la participación en una escala regional. Muestra como la sensibilización y capacitación sobre herramientas participativas ayudan a generar escenarios plurales e inclusivos para el abordaje, tratamiento y toma de decisiones de cuestiones ambientales.

Se presenta la participación como un proceso que incluye avances y retrocesos, como un hacer complejo porque en él convergen diferentes actores con intereses muy diversos, no siempre dispuestos a entender otros puntos de vista ni a ceder algo para priorizar los consensos.

A lo largo del proceso se observa, además, el avance de algunas comunidades u organizaciones hacia prácticas de participación directa, capaces de incluir en el mismo ámbito a los gobiernos y a la sociedad en la toma de decisiones.

Se describen prácticas realizadas por FPN a lo largo de 20 años, y los progresos que se produjeron en dicho lapso. Se pone en evidencia la necesidad de capitalizar los avances logrados por la región en experiencias de participación. Para lograrlo se requieren nuevas acciones que animen los procesos participativos en marcha, a fin de que se sostengan en el tiempo e impulsen y motiven a que surjan otros nuevos.

En el largo plazo es necesario concretar un sistema participativo de manejo de la costa que sea inclusivo (sociedad, gobiernos y técnicos) con criterios de sustentabilidad compartidos.

Para alcanzar esta visión es ineludible seguir construyendo la voluntad política de los gobernantes para trabajar participativamente, contar con gente e instituciones con ganas de asociarse para trabajar juntos con herramientas y metodologías participativas. También es necesario que se consoliden grupos de gestión a nivel municipal, provincial y regional que motoricen las iniciativas y acciones vinculadas a manejo sustentable de los recursos y la conservación de la biodiversidad. Por último, contar con recursos económicos que contribuyan a sostener actividades, experiencias y procesos participativos que surjan.



## ANEXO I

CONTAMINACIÓN AMBIENTAL POR METALES PESADOS Y SALUD HUMANA EN SAN ANTONIO OESTE, PROVINCIA DE RIO NEGRO<sup>5</sup>

*Mecanismos de participación comunitaria, herramientas claves para la conjunción de esfuerzos del sector público, privado y civil tras la resolución efectiva de una problemática ambiental con derivaciones graves para una comunidad*

### a) Presentación de la experiencia

#### El escenario

El proceso participativo que se describe a continuación se inició en julio de 2005 con el propósito de encontrar soluciones que permitieran resolver un problema ambiental con consecuencias para la salud humana de más de 30 años de existencia pero que pasó desapercibido gran parte de ese tiempo.

Esta experiencia tuvo lugar en la ciudad de San Antonio Oeste, ubicada al noroeste del Golfo San Matías, en la provincia de Río Negro en la Patagonia Argentina. Esta ciudad cuenta con una población de 13.776 habitantes (Censo 2001) y sus actividades económicas más importantes son la pesca en sus distintas modalidades; la producción de soda Solvay (carbonato de sodio) por la empresa ALPAT S.A., de puesta en funcionamiento reciente. A 15Km. al sur de San Antonio Oeste (SAO) se encuentra la localidad Las Grutas, con una población de 2.710 habitantes (Censo 2001), que depende administrativamente de San Antonio Oeste y en la cual el turismo es la principal actividad económica.

En la zona costera patagónica, prácticamente no existen actividades mineras que liberen metales hacia el ambiente. Sin embargo, una excepción lo constituye la bahía de San Antonio, donde una antigua pila de una mina produjo, con el tiempo, una dispersión de diversos metales, particularmente plomo, cobre y zinc. La mina, conocida como “Gonzalito” se encuentra a unos 107 Km., aproximadamente, de la ciudad de San Antonio Oeste y fue explotada desde la década del 60 hasta los 80, extrayéndose minerales de plomo, zinc, plata y vanadio, por la empresa Geotécnica S.A.

En el año 1961 la empresa puso en funcionamiento la mina con capacidad de 120 ton/día. Además inició la construcción de una planta de fundición para la obtención de lingotes, sobre dos hectáreas en la localidad de San Antonio Oeste. En la década de 1980 la mina cerró sus actividades y se disolvió la empresa Geotécnica S.A.

---

5- Caramuto, Maria Elena (1,2,) ; Narvarte, Maite (4); Carbajal, Mirta (6); Esteves, Jose Luis (1,2,3); Harris, Guillermo (1,2,5).

(1): Fundación Patagonia Natural. Marcos A. Zar 760 (9120) Puerto Madryn – Chubut, Argentina.

(2): Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica. Marcos A. Zar 760 (9120) Puerto Madryn – Chubut, Argentina.

(3) CENPAT-CONICET. Bv.Brown 3000. (9120) Puerto Madryn – Chubut, Argentina.

(4): Instituto de Biología Marina y Pesquera “A. Storni”. Av. Costanera s/n (8520) San Antonio Oeste. Río Negro. Argentina.

(5) Wildlife Conservation Society. Marcos A. Zar 760 (9120) Puerto Madryn – Chubut, Argentina.

(6) Fundación Inalafquen. (8520) San Antonio Oeste. Río Negro. Argentina.



Los residuos provenientes del proceso, eran depositados a cielo abierto en diferentes lugares de los alrededores de la ciudad, muy próximos a la Bahía, especialmente en el sector ubicado en cercanías del acceso al balneario Las Grutas.

Los remanentes de algunas de estas “pilas” se fueron incorporando dentro del radio urbano, existiendo viviendas construidas sobre las mismas.

### **El problema**

En diciembre de 1994 y octubre de 1995, Fundación Patagonia Natural en el marco del Proyecto Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica<sup>6</sup>, apoyado por las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial<sup>7</sup>, realizó una evaluación de metales pesados en sedimentos de toda la costa patagónica, detectando en esta zona valores importantes de cadmio, cobre, plomo y zinc y significativamente más elevados que en el resto de la costa patagónica. Los metales analizados provendrían de un origen común, el cual podría estar fuertemente asociado a la pila de depósito de metales pesados, donde se encontraron las concentraciones más elevadas de dichos elementos. Diferentes investigaciones<sup>8</sup>, demostraron una migración de metales desde la pila, por procesos de lixiviación, hacia el Canal del Puerto, señalando que estos depósitos podrían generar drenaje ácido. Estos ácidos ponen en solución metales pesados, los cuales a su vez, pueden ser diluidos y transportados por el agua de lluvia, los vientos y las mareas extraordinarias. Estas investigaciones identificaron, además, la existencia de, por lo menos, 3 pilas menores de metales pesados distribuidas en la ciudad.

Desde el descubrimiento de los niveles de contaminación en la Bahía, se realizaron denuncias y reclamos por parte de organizaciones ambientales que no llegaron a concretar acciones que contribuyeran al abordaje de la situación. No fue sino hasta fines de 2004 que una pediatra del lugar, llevada por una hipótesis de posible contaminación en los habitantes de la zona, inició una investigación de los niveles de plomo en sangre en algunos de sus pacientes. Los resultados confirmaron sus temores. Esta situación, más la presentación pública de una investigación sobre la contaminación de mejillines en algunas zonas de la bahía<sup>9</sup> movilizó a la pequeña comunidad tras la búsqueda urgente de medidas de salud pública y remediación. La situación creada también requería la implementación de mecanismos eficientes para informar y enfocar los esfuerzos del conjunto hacia la resolución del problema dentro de un marco de contención social.

---

6- Commendatore M., Gil M.N., Harvey M., Colombo J.C. y Esteves J.L., 1997: Evaluación de la Contaminación por Hidrocarburos y Metales en la Zona Costera Patagónica. Informes Técnicos del Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (Puerto Madryn, Argentina). N° 21: 1-17.

7- Gil M.N., M.A. Harvey y J.L. Esteves, 1999: Heavy metals in intertidal surface sediments from the Patagonian Coast, Argentina. Bull. Environm. Contam. Toxicol., 63 : 52-58.

8- Bonucelli et al. (2004)

9- Nuria Natalia Vázquez; Contaminación por Metales Pesados en Organismos de la Bahía de San Antonio, Golfo San Matías, Patagonia Argentina. Tesis para Optar al Título de Licenciada en Ciencias Biológicas. Mayo 2005. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

## b) Descripción de las actividades

Diferentes líderes de la comunidad, del sector público y de organismos del sector civil se organizaron rápidamente para la gestación y desarrollo de **un proceso participativo** que generó acciones para ampliar el conocimiento de la situación y poner en marcha mecanismos para la remediación ambiental de la zona afectada.

### La metodología de trabajo:

**El grupo inicial:** El núcleo de personas que comenzó a motorizar la iniciativa, estaba conformado por una pediatra de la localidad, investigadores del Instituto de Biología Marina y Pesquera de SAO, un investigador de CONICET experto en contaminación, una médica toxicóloga y miembros del equipo de las áreas de contaminación y participación pública de Fundación Patagonia Natural. El grupo consideró que la presentación pública de las investigaciones realizadas constituía una oportunidad para instalar la temática en la agenda pública. Dicha presentación se limitaría a los datos conocidos dándoles suficiente relevancia como para generar una respuesta adecuada, sin llegar a alarmar. Para ello se consideró primordial la necesidad de ajustar todas las reuniones a los mecanismos de participación comunitaria. Este primer grupo se organizó para que participaran del evento la mayor cantidad de actores de la sociedad de San Antonio Oeste posibles y que también estuvieran presentes las autoridades provinciales y municipales de primer nivel. El grupo tenía en claro que la manera de resolver esta problemática era generando un espacio plural, con todos los actores involucrados en el tema y que se debía contar con una metodología participativa adecuada que facilitara y fortaleciera el proceso a iniciarse. Se organizaron dos eventos:

- Presentación de la información existente sobre contaminación por metales pesados en sedimentos y en organismos marinos (mejillín), invitándose a diferentes actores sociales de SAO: gubernamentales y no gubernamentales (18/07/05).

- Reunión con actores gubernamentales para comprometerlos con la solución de la problemática (18/07/05). Los representantes gubernamentales asistieron a la presentación y a la reunión **sumándose a la iniciativa y aceptando la metodología participativa de gestión asociada**. Se incorporaron al grupo representantes de: el CODEMA (Consejo Provincial de Ecología y Medio Ambiente), el Ministerio de Salud Provincial (con el Departamento de Epidemiología Provincial), el Ejecutivo Municipal de San Antonio Oeste, el Concejo Deliberante de SAO.

Fue a partir de esta reunión (18/0/05) que se desarrolló un **proceso participativo de gestión asociada** que creció y se consolidó a través de la inclusión progresiva de diferentes actores: Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), responsable del Centro Patagónico de Toxicología (CEPATOX), el consultor geólogo Renzo Bonuccelli, ALPAT S.A, Dirección de Minería de la provincia, Fundación Inalafquen, Hospital (Directora, pediatras, bioquímico, médico generalista), Pastoral Social, Instituto de Formación Docente Continua, Templo Cristiano, Medios de

comunicación (Radio Yacaré, FM Marítima-Diario Noticias de la Costa, FM de la Bahía, Semanario La Zona-FM 92.7, El Grutense-FM Éxitos, Diario Río Negro, Semanario La Zona). También se incorporaron las direcciones de Epidemiología y Toxicología de Nación y la Universidad Nacional de Buenos Aires UBA).

**Reuniones Plenarias:** Las primeras reuniones plenarias se organizaron con una frecuencia quincenal. Progresivamente se fueron incorporando nuevos actores necesarios para el proceso. Estas reuniones contaron con facilitación y registro que se circulaba entre todos los participantes vía e-mail para ser completado o corregido por los asistentes y para información de los ausentes. El estricto registro de cada reunión plenaria permitió la documentación de todo el proceso, pieza clave en la posterior obtención de recursos para la remediación. Este se constituyó en un espacio de discusión y decisión.

**Grupos de trabajo temáticos:** La diversidad de aspectos a tratar llevó a que se organizaran grupos de trabajo con objetivos específicos para agilizar la implementación de las acciones. Las reuniones plenarias se espaciaron y se utilizaron para la puesta en común de los avances de los grupos de trabajo y para definir líneas estratégicas de acción. **Se conformaron cuatro grupos: salud, remediación, comunicación, educación.** Cada uno de estos grupos tomó iniciativas planteadas en los plenarios y las desarrolló traduciéndolas en acciones concretas. Estas acciones involucraron diversas instancias: internacional, nacional, provincial, municipal. A continuación se describen las más importantes.

**Salud:** Reunión con el Dr. Fernando Díaz Barriga (Director de un Centro colaborador de la Organización Panamericana de la Salud. Toxicólogo de la Universidad de San Luis Potosí, México), contacto con el Ministerio de Salud de Nación, visita de responsables del Ministerio de Salud de Nación (Epidemiología y Toxicología). Visita de trabajo de Técnicos especialistas de Nación para comenzar con el diseño del muestreo para los estudios de sangre de la población infantil (entre 6-8 años), contactos con la UBA para realizar los estudios, aportes de FPN para el pago de 200 análisis de Plomo en sangre, aportes del Policlínico Privado de SAO para estudio complementario de hierro, definición de la encuesta a realizar a cada familia de los niños estudiados, comienzo de los estudios 31/10/05.

En este contexto, el Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, en forma conjunta con el municipio de San Antonio Oeste y el grupo de trabajo formado por organizaciones intermedias de la comunidad y con la colaboración del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación realizaron, desde agosto a noviembre de 2005, un estudio para conocer el riesgo ambiental de la posible contaminación con plomo y la exposición en escolares de la localidad de SAO. El estudio consistió en una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población de niños de 6 a 8 años de edad. Se aplicó un cuestionario a las madres de los mismos para determinar principales factores de exposición, se realizó una evaluación clínica y medición de plomo en sangre. La encuesta tuvo un 96% de aceptación, de los 200 escolares escogidos al

azar, 195 fueron incluidos en el estudio. Un 20% de los niños estudiados presentaron valores por encima de 10 µg/dl, valor de intervención educativa para población infantil adoptado por el CDC (EEUU) y recomendado por OPS/OMS. Debe aclararse que ya 1 µg/dl de plomo en sangre, es indicio de una absorción inadecuada por parte de la población, ya que el plomo no participa en ningún proceso metabólico natural en la especie humana. El límite recomendado, ha sufrido cambios en el sentido de su reducción, desde que el problema se comenzó a estudiar durante la primera revolución industrial, al fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

**Remediación:** Diseño y propuesta de un plan de remediación provisorio, elaborado por un consultor de la zona y profesionales de ALPAT, definición del perímetro de la escombrera para su cercado (foco contaminante), licitación y adjudicación del cercado, confección de la cartelería que acompañó al cercado de la pila, visita de consultores contratados por el CODEMA a través del PNUD para iniciar estudios de remediación definitiva, comienzo de la tarea de cercado. En mayo de 2007 la problemática de SAO fue incluida dentro de un plan de remediación de la Secretaria de Nación financiado con un crédito del BID. En noviembre de 2007 fue firmado el decreto presidencial y el 18 de marzo de 2008 fue presentado el inicio de la remediación por el Secretario de Minería de Nación y explicados sus pasos por técnicos encargados de su implementación. Se dispondrán de 4.000.000 de dólares para la remediación de la zona, que contempla aspectos ambientales, salud y eliminación del foco contaminante.

**Comunicación:** Taller con periodistas, redacción del texto y diseño (por parte de un diseñador local en forma gratuita) del folleto que fue utilizado para sensibilizar a la comunidad. Se imprimieron unos 5.000 folletos que se distribuyeron en escuelas, hospital y agentes sanitarios. Se realizaron, notas periodísticas: en medios gráficos, radiales, televisivos. Talleres con docentes. Campañas de difusión. Fundación Patagonia Natural financió y participó en la elaboración de un documental que registra el primer periodo del proceso (Herencia Gris). Esta película fue utilizada para sensibilizar y dar a conocer la experiencia en otras ciudades. También constituyó un insumo destacado en la gestión de los recursos económicos para la remediación. Este grupo tuvo como objetivo fundamental unificar el discurso a comunicar de modo que permitiera que la comunidad participara sin alarmarse.

**Educación:** Miembros de instituciones involucradas en los distintos grupos de trabajo (Instituto de Formación Docente Continua, Fundación Inalafquen y Hospital de San Antonio Oeste) elaboraron un proyecto que llevó la problemática a todos los establecimientos escolares de la localidad durante los años 2006 y 2007. En el marco de esa intervención educativa, se elaboró además un Taller de Capacitación para Docentes de nivel primario<sup>6</sup>, aprobado por el Ministerio de Educación Provincial, de carácter obligatorio, que se implementó en 2007 y que tendrá su segunda etapa en 2008.

**Grupo gestión:** Este grupo fue y es el grupo que permanentemente está atento a los avances del proceso, que anima y acompaña todas las acciones dándole continui-

dad y fuerza. Es un grupo pequeño, conformado por representantes de diversas organizaciones (IBMyP, Fundación Inalafquen, FPN), comprometido de una manera más estable y siempre atenta a las novedades y dispuesto a convocar al grupo ampliado cuando fuera necesario. No obstante, todos los actores se mantuvieron atentos al proceso transmitiendo novedades a todos los participantes incluidos en el mailing que estuvo en marcha desde 2005 hasta el día en que esta publicación entra a imprenta.

### **c) Conclusión y cierre**

La experiencia relatada fue un proceso largo con altos y bajos, que fue sumando acciones hacia la resolución de la problemática. Tuvo una primera etapa de mucha actividad e involucramiento que culminó con el estudio de los niveles de plomo en sangre y la presentación de los resultados. Hubo desaliento en la etapa siguiente porque la necesaria remediación se hacía cada vez más lejana. Costó que los responsables gubernamentales se incluyeran en forma plena, pero hubo niveles intermedios del estado que acompañaron en forma activa.

Fueron la participación de la comunidad, la cantidad de acciones realizadas y los diversos niveles de actores involucrados los que hicieron posible estar listos para acceder al financiamiento de la remediación con fondos impensados en los inicios del proceso.

La obtención de los fondos es una etapa más en el proceso iniciado, aún debe transitarse y concretarse la misma. Esta instancia deberá aún ser acompañada y monitoreada por la comunidad para que se realice en tiempo y forma y para garantizar que los recursos asignados sean bien utilizados.

En muchos casos, la sociedad toma conciencia del impacto de los problemas ambientales sobre su salud, mucho tiempo después de que éstos se producen (en este caso, más de 30 años). El pasivo ambiental producido debió ser asumido por la comunidad. Con el trabajo asociado entre la comunidad, los gobiernos y los técnicos se logró integrar en una visión única el ambiente y la salud, y actuar en consecuencia aumentando la percepción colectiva de que es posible trabajar juntos cuando hay voluntad de hacerlo y existe la capacidad organizativa sostenida en el tiempo.

### **Mensajes claves de la experiencia**

Algunas de las premisas que permitieron llevar el proceso hasta el punto actual:

1- La generación de información fehaciente (química y médica) fue fundamental para identificar el problema y sus consecuencias para la salud.

2- La presentación correcta de los resultados de la información transmitió la importancia necesaria al tema sin generar alarma.

3- La utilización de mecanismos de participación pública fue fundamental para contener y darle dirección al proceso.

## **Anexo II**

### **COMPROMISO ONASHAGA<sup>10</sup>**

#### **¿Qué es el Compromiso Onashaga?**

El día 5 de octubre de 2005 representantes de las empresas que organizan excursiones marítimas en el Canal Beagle junto a otros actores involucrados en la actividad firmaron el *Compromiso Onashaga*.

El mencionado Compromiso es el resultado de una iniciativa de miembros de la Asociación de Guías de Turismo de la ciudad de Ushuaia quienes motorizaron la iniciativa de acordar recomendaciones tendientes a mejorar y buscar soluciones a situaciones identificadas como problemáticas durante el desarrollo de las excursiones. La firma del compromiso fue el fruto de una serie de encuentros propiciados por este grupo inicial que poco a poco fue sumando voluntades que adhirieron a la propuesta.

El nombre Onashaga proviene de la lengua Yámana con el cual se referían al Canal Beagle, y significa *canal de los cazadores*.

#### **Acuerdos del Compromiso**

El Compromiso firmado contiene recomendaciones para la tripulación y para los visitantes:

##### **Recomendaciones para la tripulación**

- 1- Respetando lo establecido en la Ley Provincial N° 176 (que regula el acercamiento a la fauna marina) las embarcaciones se acercarán a las islas de a una por vez.
- 2- La embarcación se aproximará a las islas a la velocidad más baja posible que sea compatible con la seguridad de la navegación y su maniobrabilidad
- 3- En caso de encontrarse más de una embarcación en zonas próximas a cualquiera de las colonias los capitanes convendrán una distancia entre sí que no perturbe la visita.
- 4- Para las Islas Bridges y Les Eclaireurs la distancia entre el barco y la isla no deberá ser menor a 5 metros (para embarcaciones menores) y a 10 metros (para embarcaciones de mayor porte).
- 5- El acercamiento a la pingüinera de Isla Martillo permite el varamiento por presentar playas aptas para la maniobra, sin consecuencias negativas conocidas hasta el presente para la conservación de las aves y sus nidos.
- 6- En cercanías de colonias de aves y mamíferos, como así de las costas, el uso del audio exterior se anulará. En el resto de la excursión se reducirá

---

10- Parte de la información que se presenta fue extraída del Documento Aclaratorio que consta en el Acta Acuerdo del Compromiso Onashaga firmado en octubre de 2005

# Informe Técnico



### **Recomendaciones para visitantes**

1- No arrojar residuos de ningún tipo al agua. *Los animales confunden residuos con alimento y su ingestión produce en ellos una falsa sensación de saciedad. Además limita la cantidad de alimento entregada a las crías.*

2- No alimentar a los animales. *Los lobos marinos, los cormoranes, pingüinos, albatros y petreles consumen recursos del mar y no necesitan de nuestros alimentos. Por otro lado los alimentos que les ofrecemos no son del tipo adecuado de los que ellos necesitan y podemos causarles problemas en sus sistemas digestivos.*

3- Mantener silencio o un nivel de voz baja frente a las colonias de aves y mamíferos. *Disfrutar de la naturaleza con la mínima intervención del ruido humano es una experiencia singular.*

4- Recordamos que en embarcaciones mayores el audio externo es limitado por razones ambientales. *La contaminación acústica también produce disturbios sobre la fauna.*

### **Objetivo**

El objetivo fundamental de la iniciativa fue y es: realizar acciones que orienten la actividad hacia un uso responsable y sustentable de los recursos turísticos, de modo que la continuación de las actividades no comprometa la calidad del ambiente a futuro, protegiendo los recursos naturales, mejorando la calidad del servicio y la experiencia del visitante a través de la coordinación entre todos los actores involucrados.

### **El escenario**

Una ciudad turística con gran afluencia de turismo nacional e internacional, receptora de cruceros y con numerosas ofertas de navegación por el canal de Beagle con embarcaciones de gran tamaño. La concentración de fauna, como lobos marinos y distintas especies de aves muy cerca de Ushuaia, hacen a este atractivo tan singular particularmente vulnerable ante cualquiera de las actividades que se desarrollan en el canal Beagle (turismo, deportes, pesca, etc.).

### **El problema**

Las proyecciones de crecimiento turístico altísimas en la zona, (en las próximas temporadas se espera incrementar el número actual de plazas hoteleras de 3.398 a 6.311) motivaron a este grupo de guías a realizar la propuesta de abrir un espacio de discusión para re-organizar la actividad. La necesidad se veía agravada por la escasa legislación de regulación de las actividades turísticas de navegación en el canal y la inexistencia de controles de parte del estado sobre dichas prácticas.



También preocupaba la insuficiente información acerca del posible impacto de las actividades sobre los recursos naturales visitados y la continua incorporación de nuevas embarcaciones.

### **Metodología de trabajo**

Este compromiso, que tiene una trayectoria de casi 4 años de vida, desde el comienzo se planteó como un espacio plural del que podían participar todos aquellos que tuvieran deseos de hacerlo pero especialmente aquellos que tuviesen intereses en juego.

### **¿Quiénes participan?**

Los signatarios de este Compromiso representan a todas las empresas que actualmente desarrollan excursiones marítimas: Tolkeyen, Rumbo Sur, Catamaranes Canoero, Patagonia Adventure, Tres Marías, Piratur, Barracuda; como así también representantes de Organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la actividad: Subsecretarías de Recursos Naturales y Planeamiento (Áreas Protegidas), Ministerio de Turismo, Prefectura Naval Argentina, Parque Nacional Tierra del Fuego, CADIC-CONICET, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, tripulaciones de las distintas embarcaciones y miembros de Asociación de Guías de Turismo de Tierra del Fuego quienes promueven este espacio.

Cada empresa o institución participante tiene un representante ante el compromiso: la persona que ha firmado el mismo.

### **Comité de Seguimiento**

Se creó un Comité de Seguimiento que se reúne mensualmente y tiene como objetivos:

- implementar todas las acciones tendientes a lograr el cumplimiento voluntario de las recomendaciones
- la evaluación del proceso a lo largo plazo mediante monitoreos, encuestas, observaciones y recolección de datos suministrados por las tripulaciones.

El comité está formado por un representante de cada una de las siguientes instituciones:

- CADIC, CONICET
- Asociación de Guías
- Empresas de navegación
- Parque Nacional Tierra Del Fuego
- Universidad Nacional de la Patagonia
- Secretaría de Turismo Municipal
- IN.FUE.TUR

### **Talleres Plenarios.**

También se realizan talleres plenarios con una frecuencia semestral o anual. Estos espacios ampliados se implementan con metodologías participativas y permiten la evaluación del cumplimiento del Compromiso y contribuyen, además, para realizar propuestas de nuevas iniciativas y/o avanzar en su implementación. Hasta fines de 2008 se habían realizados 7 talleres participativos.

### **Grupo de Gestión**

En esta experiencia este grupo se diferencia y a veces confunde con el Comité de Seguimiento porque, en muchas oportunidades, sus miembros fueron los mismos. Una vez más aparece el gran desafío de superar esta instancia en la que parece que la continuidad de algunos procesos participativos está apoyada en el esfuerzo y desgaste de un grupo reducido con escaso recambio. A veces estos actores se sobreponen buscando apoyo en otros actores externos, en este caso FPN ocupó ese rol, pero no siempre es suficiente. Está claro que este grupo de gestión tiene que basarse en la alternancia de los miembros que lo componen para renovar la fuerza de los procesos y asegurar su continuidad.

### **Conclusión**

Esta iniciativa presenta un rasgo a destacar, sus objetivos fundamentales están sustentados en **la voluntad de un grupo de actores de asociarse con el fin de autorregular y autogestionar su propia actividad** para minimizar los impactos negativos sobre la fauna y el ambiente y avanzar hacia **prácticas turísticas sostenibles**. Llama la atención que el **compromiso** hace eje en una actividad privada y debe ser sostenido por quienes la realizan, con evaluaciones periódicas de su cumplimiento.

Este **compromiso**, surgió en un escenario de mucha turbulencia e inestabilidad del gobierno provincial, organismo responsable de la aplicación de políticas públicas, que, por ese entonces, se mostraba totalmente ausente en la definición de políticas como del ejercicio de controles sobre la actividad.

El **compromiso** se pudo sostener por la perseverancia de un pequeño grupo de gestión que con esfuerzos personales y mucho desgaste logró mantener el interés de sus miembros y entusiasmarlos con nuevas propuestas para mejorar la calidad de los servicios.

La experiencia transitó diversos momentos en los que se alternaron avances y aparente estancamientos. El comité de seguimiento en varias oportunidades solicitó el apoyo de Fundación Patagonia Natural en el marco del Proyecto ARG 02/G31 PNUD-GEF. Así se concretaron diferentes aportes como financiamiento para observadores a bordo de las embarcaciones para hacer seguimiento de las excursiones en base a guías de observación elaboradas y consensuadas dentro del mismo

compromiso. También se apoyaron los talleres plenarios con facilitación y metodologías participativas a fin de fortalecer las de construcción de consensos de sus miembros.

Actualmente **Compromiso Onashaga** esta trabajando sobre la posibilidad de adherir a algún tipo de Certificación de Calidad de las practicas de navegación, el estado municipal y provincial se han incorporado con un rol mas definido y se han presentado proyectos para conseguir financiamiento para implementar a algunas de las iniciativas en curso.











### AnexoIII

#### Impresos Área Participación Pública



Autora: Maria del Carmen García. **Manual sobre Herramientas de Participación Pública** Editado en 2003- Cantidad 2.000 ejemplares. Describe **las herramientas de Participación Pública Legales:** Audiencias Publicas, revocatoria de mandato, derecho al libre acceso a la información, iniciativa popular de leyes, consulta popular, presupuesto participativo. Fueron utilizados como material de apoyo en los talleres sobre mecanismos de participación pública realizados en los municipios costeros.



Autora: Maria Elena Caramuto. Cuadernillo que abordan **los mecanismos de Participación Pública no formales: Procesos Colaborativos**. Fueron utilizados como material de apoyo en los talleres sobre mecanismos de participación pública realizados en los municipios costeros. Editado en 2003- Cantidad 2.000 ejemplares



Tarjetas que contienen los productos del “Taller Provincial de Participación hacia un Manejo Costero Integrado” realizado en la provincia del Chubut el 26 de Mayo de 2005. .



Tarjetas que contienen los productos del “Taller Provincial de Participación hacia un Manejo Costero Integrado” realizado en la provincia de Santa Cruz el 17 de Junio de 2005.



Tarjetas que contienen los productos del “Taller Provincial de Participación hacia un Manejo Costero Integrado” realizado en la provincia del Río Negro el 12 de Agosto de 2005.



CD que contiene el curso completo: **Gestión Asociada y Redes Intersectoriales para el Manejo Integrado de la Costa Patagónica**, desarrollado de mayo a noviembre de 2006, en forma virtual con actores de toda la costa patagónica. Dictado en forma conjunta por FPN y FLACSO. Contiene: clases, intercambio, bibliografía, productos de taller presencial. Material de consulta que puede ser utilizado para apoyar conceptualmente cualquier actividad de gestión asociada entre diferentes actores. Editado en 2007. Cantidad: 1000 unidades.



**Informe Técnico N° 6: Las Audiencias Públicas en la Costa Patagónica.** Autora: María Elena Caramuto. Editado en 2008 con formato gráfico (50 cuadernillos) CD (50 unidades) Fueron distribuidos. Ejemplar en la biblioteca de de FPN. Se describen las experiencias sobre Audiencias Públicas: talleres de capacitación, avances legislativos, Audiencias públicas acompañadas desde FPN (relato de 3 experiencias que contaron el asesoramiento del área de Participación Pública de FPN y profesional de FARN)



**Informe Técnico N° 10: Gestión asociada y redes intersectoriales para el manejo integrado de la Costa Patagónica.** Autora: Maria Elena Caramuto. Editado en 2009 con formato gráfico (50 cuadernillos) CD (50 unidades). Relato de la experiencia de capacitación virtual , con una instancia presencial, sobre metodologías participativas realizado en 2006 con referentes de toda la costa patagónica.

## Bibliografía

- **Poggiese, Héctor Atilio**; Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad. Buenos Aires, 2.000.
- **David Burin, Istvan Kart, Luis Levi**; 1996-2003, Ediciones Ciccus “Hacia una Gestión Participativa y Eficaz”
- **Lilia Nuñez Moreno**; “Sostenibilidad y Actores Sociales en la Protección del Medio Ambiente en Cuba”.2004; Espacio Editorial; Gestión Local y participación ciudadana.
- **Nora Aquín**, (compiladora) 2003, Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social Espacio Editorial
- **Acta Acuerdo del Compromiso Onashaga**  
Documento Aclaratorio del Acta Acuerdo del Compromiso Onashaga.