

5. Sistema de Humedales Paraguay-Paraná. Una iniciativa en marcha

Julieta Peteán¹

INTRODUCCIÓN

El marco de la Iniciativa del Sistema Paraguay-Paraná es el Enfoque Ecosistémico, EE. Busca un balance apropiado entre la conservación, el uso sostenible de la diversidad biológica y las necesidades de las personas que dependen del Sistema, teniendo en cuenta que la participación informada es clave para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales en una forma justa y equitativa.

Hace más de una década un grupo de organizaciones de la sociedad civil junto con algunos sectores de gobierno de los países de la Cuenca lograron dar un fuerte impulso hacia el desarrollo de una visión compartida del manejo del Sistema de Humedales Paraguay-Paraná. Desde la Coalición Ríos Vivos lanzada en la década de los años 90 hasta la Red Pantanal en Brasil, la Redpesca en Argentina y



Figura 1: Mapa Sistema Paraguay-Paraná. Fuente Fundación PROTEGER

1. Coordinadora Programa Agua, Humedales y Pesca. Fundación PROTEGER. Miembro CEM-IUCN.

Cono Sur y una más amplia propuesta de Alianza del Sistema se ha ido fortaleciendo una verdadera red de emprendimientos a lo largo del corredor.

En este documento se intentarán seguir los cinco pasos propuestos por Shepherd (2006) para analizar la aplicación de los 12 principios. Tanto los principios como este ordenamiento en pasos representan una guía y una herramienta de análisis para la Iniciativa.

Paso A. Determinando los actores principales y definiendo el área del ecosistema

(Principios 1, 7, 11 y 12)

El sistema de humedales ubicado en la planicie central de la Cuenca del Plata, desde el Pantanal y el río Paraguay hasta el valle aluvial del Paraná medio e inferior y el Río de la Plata se considera el corredor de humedales de agua dulce más extenso del planeta. Con un largo de más de 3400 kilómetros de ríos libres de represas, este macrosistema de humedales tiene el «área ecológica» definida. Las acciones apuntan a la definición del «área operativa» junto con los actores relevantes, quienes en su mayoría están identificados y participando en diferentes niveles, adquiriendo capacidades para trabajar en el abordaje de las crecientes presiones sobre el sistema y sus posibles soluciones.

La iniciativa incluye la construcción de capacidades con los diferentes tipos de actores, principalmente los primarios, para establecer las prioridades de acción y las estrategias de manejo y generar los adecuados espacios de participación para debatir con los actores secundarios y terciarios, principalmente los gubernamentales.

ANÁLISIS DEL ÁREA

El Sistema de Humedales Paraguay-Paraná funciona como una unidad ecológica y cultural. Ocupa un lugar central en la Cuenca del Plata, la mayor de Sudamérica después de la del Amazonas.

El área de manejo está subdividida teniendo en cuenta criterios científicos sobre sistemas ensamblados de humedales; el tamaño de estas subdivisiones responde a las capacidades de manejo existentes, conocimiento y experiencia. Es clave el acompañamiento de las organizaciones de la so-

ciudad civil que lideran la Iniciativa. Se tienen en cuenta también los límites administrativos y legales, no como barreras sino como elementos principales a considerar en esta cuenca compartida.

Esto es posible gracias a la creciente participación de los gobiernos locales y nacionales a través de los Ministerios de Medio Ambiente y de las Cancillerías de los cinco países, quienes han signado el Acta de Poconé en el año 2005 tendiente a definir junto con la sociedad civil y las comunidades locales estrategias y directrices de un programa que fortalezca al conjunto de actores en diálogo con los gobiernos, instituciones financieras y tomadores de decisión, integrando los programas sustentables ya existentes en la cuenca y construyendo una agenda de cooperación. Posteriores reuniones regionales hechas en Buenos Aires en septiembre del 2006 y julio del 2007 con representantes gubernamentales, de ONGs y de comunidades permitieron avanzar en la propuesta.

El área seleccionada para los objetivos de largo plazo es todo el Sistema de Humedales Paraguay-Paraná. Sin embargo las unidades de manejo efectivas en el corto plazo van siendo establecidas por los usuarios comprometidos, quienes definen el manejo de los ecosistemas a través de los usos que hacen de la biodiversidad y el paisaje. Los usuarios toman decisiones junto con los manejadores locales y regionales de los recursos.

Los diferentes actores que intervienen para buscar las medidas de manejo más apropiadas para el sistema, o alguno de sus recursos, tienen intereses disímiles y en algunos casos contrapuestos. De esta forma los ecosistemas se definen según los intereses de los usuarios; así generalmente se pueden identificar mejor los límites del ecosistema y quiénes deben interactuar —personas, grupos, instituciones— para la negociación y toma de decisiones de manejo. El resultado es un mosaico de áreas que difieren en tamaño y en algunos casos se sobreponen —definidas por paisajes o ecosistemas o por la distribución de los recursos de interés—, manejadas por los actores involucrados.

Las organizaciones líderes de esta iniciativa están construyendo las metas y la visión a largo plazo, pero al mismo tiempo se trabaja en la definición

de prioridades de abajo hacia arriba con los actores locales.

Por ejemplo, en el Sitio Ramsar Jaaukanigás —valle aluvial del Paraná, Argentina, 492000 ha— los principales actores —pescadores artesanales, comerciales y deportivos, concursos de pesca, empresarios turísticos, sector científico técnico, académicos, ONGs, grupos sociales, legisladores, gobiernos de nivel local, provincial y nacional— han firmado una Carta de Intención acordando los lineamientos básicos y los compromisos de todas las partes interesadas en la conservación de los recursos pesqueros y conformando un Comité Promotor para el Manejo Sustentable y Participativo de la Pesca en la región. Este se ha convertido en un espacio de negociación y de formulación de propuestas para establecer reglas de manejo de la pesca fluvial.

Paso B. Estructura del ecosistema, función y manejo (Principios 2, 5, 6 y 10)

El Sistema de Humedales Paraguay-Paraná es una de las mayores reservas de agua dulce y de biodiversidad del mundo, que abarca territorios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay como parte vital de la mayor cuenca de Sudamérica después de la del Amazonas. Este macrosistema es el centro de una región de extraordinario valor ecológico, social y económico, con una excepcional biodiversidad y variedad climática, de suelos y recursos acuáticos y un patrimonio cultural único por su rica complejidad y singularidad. Cumple funciones irremplazables como mitigar inundaciones y sequías, recargar grandes acuíferos, mantener áreas de cría de peces y proveer abundante cantidad de agua dulce de muy alta calidad.



Figura 2: Mapa Cuenca del Plata. Fuente Fundación PROTEGER

Su extraordinaria biodiversidad se explica por el aporte de los grandes ambientes sudamericanos que convergen en el sistema: desde la Amazonia, el Cerrado y el Gran Chaco hasta la Mata Atlántica, las sabanas y la Pampa húmeda. El manejo sustentable es fundamental para el mantenimiento de los ciclos naturales, la conservación de la biodiversidad, la prevención de desastres y la sostenibilidad de los ecosistemas y las comunidades.

A lo largo del corredor existen áreas designadas como Sitios Ramsar y otras reconocidas por la Convención para el Patrimonio Mundial y como Reservas de la Biosfera del Programa MAB-Unesco. La importancia del sistema viene despertando un creciente interés internacional reflejado en resoluciones del II y III Congreso Mundial de la UICN y de la Convención de Ramsar y en el apoyo de donantes.

La renovada adhesión de comunidades, ONGs, académicos, instituciones y gobiernos se manifiesta en el trabajo continuo junto a comunidades locales para conservar las características, la estructura y la función de ecosistemas del corredor que suministran bienes y servicios cruciales para la supervivencia de más de 20 millones de personas y para la sostenibilidad ecológica del sistema como una unidad compleja.

Las poblaciones ribereñas dependen de los recursos de los humedales que son la base de actividades de gran importancia económica y social. Desde la pesca artesanal y comercial hasta el turismo comunitario sustentable y la agricultura familiar hay una gama de usos tradicionales que son compatibles con la conservación del sistema. La puesta en valor de los recursos de los humedales a través de la capacitación y la sistematización de prácticas ambientalmente apropiadas abre el camino para el aumento de los ingresos familiares y la reducción de la pobreza.

Sin embargo se registran presiones antrópicas con consecuencias negativas para el sistema, sus ciclos hidrológicos y sus poblaciones. Se destacan la expansión de la frontera agrícola con quema y desmonte —principalmente por el auge de la soja—, contaminación con agrotóxicos y efluentes, erosión de suelos, dragados para hidrovías y gran-

des proyectos de infraestructura. Son fundamentales los esfuerzos que permitan contar con los conocimientos y con las herramientas apropiadas para determinar cuándo un ecosistema está bajo amenaza debido a que está siendo utilizado más allá de su capacidad.

En este sentido se están desarrollando herramientas de mapeo conjunto, de verificación en el terreno, de evaluación participativa de los recursos, así como actividades de monitoreo por parte de los propios usuarios. El conocimiento inevitablemente es incompleto al comienzo, pero crece con el tiempo, sobre todo cuando se logran establecer métodos de trabajo coordinado entre las comunidades y una estrecha relación con el sector científico y académico. Es crucial la construcción de capacidades y el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas entre todos los actores y sectores involucrados, unificando objetivos de manejo realistas. Además de ser elementos básicos para el manejo, constituyen un flujo de conocimiento y confianza, en doble vía.

El balance entre la conservación y el uso de la biodiversidad se logra a través de la toma conjunta de decisiones y mediante acuerdos de manejo. El manejo «al nivel apropiado más bajo» para un macrosistema como el de Humedales Paraguay-Paraná supone una interacción compleja ya que intervienen tomadores de decisiones de múltiples niveles, desde gobiernos locales hasta Cancillerías. Se crea un mosaico de manejo superpuesto que incluye personas, grupos comunitarios, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos de diferentes niveles en los países y organismos internacionales, solapados en el sistema. Este mosaico de manejo que atiende temas y cuestiones jurídico administrativas es y debe seguir siendo monitoreado por el grupo —ONGs y gobiernos— promotor de la Iniciativa.

Paso C. Aspectos económicos (Principio 4)

Durante estos más de diez años de trabajo en el Sistema se han identificado los principales impactos sobre la Cuenca y sus humedales, los que responden a intereses económicos que afectan los ecosistemas y sus habitantes y que por lo tanto influyen en la toma de decisiones de manejo.

Una de las principales distorsiones del mercado que afecta la biodiversidad es la sobrevaloración —sobre todo por los gobiernos y algunas empresas privadas— de la función y los beneficios del megaproyecto denominado Hidrovía Paraguay-Paraná, propuesta de infraestructura regional asociada a la exportación, principalmente de soja y minerales, desde los países de la cuenca.

Otro gran impacto sobre la biodiversidad y las comunidades que dependen de los recursos naturales es la sobrepesca, agravada en los últimos años por la exportación a gran escala desde Argentina de unas pocas especies, como el caso del sábalo del Paraná, *Prochilodus lineatus*.

La reducción de las distorsiones del mercado y el fomento de incentivos que promuevan la conservación del Sistema de Humedales y el uso sostenible de sus recursos requieren un mayor conocimiento e interés por parte de los gobiernos y organizaciones internacionales de desarrollo con una visión de sustentabilidad y equidad.

La Iniciativa del Sistema busca fortalecer las iniciativas regionales y las nuevas formas de integración sustentables. El enfoque de cuenca y del sistema como unidad es esencial para el ordenamiento y el manejo, con una activa participación social y de los actores políticos, acorde con una gestión integrada y adaptativa que incluya a los gobiernos locales, provinciales y estatales. Los incentivos positivos para un mejor uso implican un mayor conocimiento y capacidad para influir en la toma de decisiones tanto locales como nacionales e internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil están buscando recursos para cuantificar los beneficios económicos que resultan de un mejor manejo de los ecosistemas.

En el Sistema de Humedales Paraguay-Paraná uno de los principales retos es la internalización de los costos y beneficios. Existe un marcado éxodo rural con desplazamiento de las comunidades locales e indígenas debido a la nueva ocupación y uso del territorio. En el caso de la sobreexplotación pesquera las comunidades locales se ven privadas de los recursos que les dan sustento.

Ambas situaciones generan serios problemas económicos, sociales y de gobernabilidad democrática en la región. Esto representa por un lado un reto político y por el otro acciones urgentes de concienciación y construcción de capacidades para que sean los actores primarios quienes intervengan en la toma de decisiones. Las demandas de los diferentes usuarios de los recursos naturales deben ayudar a moldear el uso y manejo sustentables en la Cuenca.

Se hace necesario lograr consenso en las políticas socioeconómicas capaces de revertir la situación de las poblaciones tradicionales e indígenas que enfrentan una agravada exclusión social, disgregación, empobrecimiento y deterioro de los recursos y del acceso a los mismos.

Paso D. Manejo adaptativo en el espacio (Principios 3 y 7)

Es urgente la elaboración y puesta en práctica de planes de manejo sustentables y participativos para los Sitios Ramsar, Reservas de Biosfera y otras áreas protegidas del Sistema. En algunos de ellos se está trabajando bajo el concepto de manejo integrado y adaptativo. Uno de los objetivos de la estructuración de estos planes es inducir también a un mejor manejo de los ecosistemas adyacentes o asociados.

Involucrar activamente, de manera informada y vinculante a todos los actores es clave en los procesos de toma de decisiones, reconociendo que la gestión participativa y democrática es esencial en la construcción de la sustentabilidad social, ecológica y económica.

Paso E. Manejo adaptativo en el tiempo

El objetivo a largo plazo es alcanzar la sustentabilidad para disminuir la degradación de los humedales y sus impactos negativos reflejados en los crecientes niveles de pobreza y pérdida de calidad de vida de las comunidades y poblaciones ribereñas —incluyendo medianas y grandes ciudades que dependen de la salud del Sistema—.

Se busca el manejo integral, el uso sostenible y la conservación de los ecosistemas, a largo plazo, considerando las necesidades de la sociedad y

teniendo en cuenta que la sostenibilidad en la generación de los bienes y en la prestación de los servicios ambientales depende de apropiadas condiciones biológicas, físicas y antrópicas.

Para el logro de esta meta de largo plazo se han planteado mecanismos flexibles para alcanzarla, con objetivos a corto plazo y herramientas que se van revisando y actualizando regularmente. En la propuesta de manejo pesquero, por ejemplo, se realiza un monitoreo permanente por parte de las comunidades de pescadores con el fin de obtener indicadores de problemas potenciales en el momento oportuno para ajustar las medidas de manejo.

CONCLUSIONES

Lecciones aprendidas. Ventajas, dificultades y desafíos en la aplicación del EE

Trabajar en el marco del Enfoque Ecosistémico nos permite plantear la necesidad de la conectividad ecológica, económica, social y cultural del Sistema, articulando la propuesta con otras iniciativas y estrategias de conservación, planificación y ordenamiento del territorio. El EE resulta ser un enfoque que supera otras metodologías, técnicas y herramientas de manejo y que posee un enorme potencial para enriquecer el manejo de cuencas, complementando los enfoques tradicionales.

El marco conceptual sólido del EE permite establecer iniciativas de conservación y uso sustentable con un esquema de gestión a largo plazo, construyendo institucionalidad y aportando a la gobernabilidad a través de procesos de integración. La apropiación y participación —no sólo la consulta o información sobre decisiones tomadas por sectores— de los actores involucrados y la conciliación de sus necesidades biológicas, políticas, sociales y económicas es posible gracias a que el EE promueve mecanismos de comunicación para compartir información sobre métodos, actividades y resultados, incluyendo todas las formas de conocimiento y prácticas.

El manejo adaptativo permite así mismo una adecuación permanente a nuevas situaciones y a los nuevos y variados escenarios. Busca hacer más tangible la compatibilidad entre desarrollo y conservación; posee un fuerte componente de

búsqueda de alternativas productivas sustentables para generar beneficios claros y directos a las comunidades, organizaciones e incluso privados interesados. El Enfoque Ecosistémico introduce el uso sustentable dentro de la estrategia de conservación y su componente central es satisfacer las necesidades de la gente.

Al mismo tiempo el concepto general y el conjunto de principios del EE se convierten en el argumento principal para sostener la necesidad de protección de las cuencas hidrográficas y sus sistemas asociados. Sin embargo es necesario seguir trabajando para difundir el concepto y la relación del enfoque con las distintas opciones de conservación, buscando la participación pública a través de mecanismos legítimos tendientes a que los objetivos de gestión de los recursos queden en manos de la sociedad.

Resulta esencial demostrar la aplicabilidad práctica del EE en experiencias concretas para hacer frente a los enfoques sectoriales de manejo que han dominado y siguen prevaleciendo, con un desarrollo desordenado y fragmentado de los ambientes y recursos.

Es común que los principios del EE sean aplicados en forma implícita y parcial con diferentes grados de intensidad, aunque todavía es poco frecuente su uso como conjunto completo y articulado de principios. Para las comunidades locales que habitan en el Sistema y en general para los pueblos latinoamericanos representa un enfoque muy cercano, resultando algo «natural» que ya se viene estructurando. Esto significa una oportunidad de avanzar en esta región con la aplicación y ajuste más eficiente del EE.

Una de las principales dificultades es trabajar a diferentes escalas, tanto espaciales como temporales. Se enfrenta el desafío de desarrollar mayor creatividad para lograr los objetivos superando las barreras jurídico administrativas y de logística y haciendo frente a los rápidos cambios de escenarios sociales y políticos frecuentemente variables en los países de la cuenca.

El Enfoque Ecosistémico puede servir como herramienta de trabajo pero también como

herramienta de análisis. En ese sentido es necesario desarrollar indicadores guía para una verdadera evaluación de la aplicación de los principios. Este cuerpo de indicadores y atributos —adaptables a diferentes contextos— permitirá hacer un análisis comparativo serio y superar el carácter a veces excesivamente teórico del concepto y de los principios del EE.

Existe aún insuficiente conocimiento y apropiación del concepto de EE a través de procesos tangibles y no tanto conceptuales. Son necesarias herramientas y ejemplos de casos con éxito que demuestren que es viable —ecológica, económica y socialmente— el cambio de uso del territorio manteniendo los procesos ecológicos. Otro de los desafíos actuales es evidenciar la efectividad y la conveniencia de compatibilizar la conservación y el uso sustentable, desarrollando mecanismos efectivos de gestión adaptativa y participativa.

LITERATURA CITADA

- Andrade Pérez, A.; Navarrete Le Blas, F.** 2004. *Lineamientos para la aplicación del Enfoque Ecosistémico a la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. PNUMA. 110 pp.
- CDB.** 2000. *Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su quinta reunión*. 165 pp.
- Cracco, M. y E. Guerrero (editores).** 2004. *Aplicación del Enfoque Ecosistémico a la Gestión de Corredores en América del Sur*. Memorias del Taller Regional, 3 al 5 de junio. UICN. Quito, Ecuador.
- Peteán, J. y J. Cappato.** 2006. *Humedales Fluviales de América del Sur. Hacia un Manejo Sustentable*. Proteger Ediciones. 570 pp.
- Shepherd, Gill.** 2006. *El Enfoque Ecosistémico: cinco pasos para su implementación*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. X + 30 pp.

www.proteger.org.ar

www.riosvivos.org.br

www.ramsar.org

www.sur.iucn.org