

# **Plan de Incidencia**

## **Anteproyecto de Ley de Acceso a Recursos Genéticos y Bioquímicos y Participación en los Beneficios**

### **5.1 Introducción**

El cabildeo es una de las herramientas de la incidencia política. Como tal se basa en la realización de una serie de actividades destinadas a tomar contacto directo con los funcionarios y actores sociales que son claves para la adopción de una política pública determinada con el fin de influir en sus decisiones.

Las actividades de cabildeo por tanto suponen la identificación previa de los actores implicados en las políticas públicas que se pretende sean llevadas a cabo por el Gobierno, así como el análisis de sus intereses, su posiciones, el nivel de poder que tienen y las ventajas y riesgos que implica nuestro acercamiento o distanciamiento de ellos.

A su vez, es necesaria la previa identificación del problema respecto del cual se pretende una solución determinada y por tanto requiere igualmente la identificación de alternativas u opciones que permitan resolverlo. Es decir, que se requiere el desarrollo previo de un plan de incidencia.

Por tanto, la incidencia se entiende como un mecanismo para provocar cambios en las políticas públicas, es decir, un proceso que nos permite motivar la toma de decisiones y, consecuentemente, la realización de acciones determinadas por parte del Gobierno, o para modificar una decisión/acción que se esté realizando o procurar que determinada decisión/acción no sea tomada/realizada.

La incidencia se trata en consecuencia de una serie de pasos concatenados y relacionados lógicamente que son seguidos por diferentes sectores de la sociedad para influir en las políticas públicas implementadas por el Gobierno de un Estado.

Para el caso de El Salvador, y específicamente en materia ambiental, los principales sectores involucrados son: la sociedad en general, las organizaciones ambientalistas/ecologistas y de desarrollo (en tanto vinculadas a conceptos de sostenibilidad) y el Gobierno.

Así las cosas, la presente agenda de cabildeo se constituye en lineamientos generales de regular el acceso a los recursos genéticos y bioquímicos en El Salvador, en el marco de la política ambiental y del ordenamiento jurídico e institucionalidad existente en el país, con el fin de garantizar el debido uso de los recursos genéticos y bioquímicos propios, procurando su conservación y uso sostenible, así como reconocer, proteger y conservar el conocimiento tradicional.

El presente documento se organiza en dos partes principales. La primera parte se refiere al proceso de incidencia en el cual se han de desarrollar las acciones de cabildeo, y que

constituye un paso necesario y anterior a las mismas. En una segunda parte, se plantean los lineamientos de cabildeo que pueden realizarse con base en la identificación global del problema, los actores y los espacios de decisión e influencia, para procurar la aprobación del Anteproyecto de Ley de Acceso a Recursos Genéticos y Bioquímicos y Participación en los Beneficios.

## **5.2 Hoja de ruta y mapa de poder global**

### **5.2.1 Alianza**

Como primer paso se considera indispensable procurar una alianza entre las diferentes organizaciones e instancias relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente.

Dicha alianza puede entenderse como puntual en orden a procurar la aprobación del anteproyecto en mención, de cara a establecer un sistema que regule el acceso a los recursos genéticos y bioquímicos, así como la participación en los beneficios en El Salvador.

Si bien la idea de constituir dicha alianza por el conjunto de instituciones o movimientos sociales relacionados con la materia, puede parecer una tarea difícil de cumplir, se constituye en un requisito previo para el éxito de todo plan de incidencia dada la magnitud del problema a enfrentar. La legitimidad de las propuestas que sean presentadas al Gobierno se basa en el respaldo de los sectores directamente vinculados con la actividad ambiental.

La alianza debe concebirse de forma flexible, independiente e incluyente. Dada la multiplicidad de sectores interesados y a su vez las diversas formas y grados de afectación (incluso relativamente positiva) en cuanto al acceso a los recursos genéticos y bioquímicos, así como la participación en los beneficios, poco flexible dificultaría la permanencia de diversos sectores que no se consideren profundamente afectados o incluso perciban beneficios.

### **5.2.2 Hoja de Ruta para la elaboración de un plan de incidencia<sup>1</sup>**

#### ***5.2.2.1 Identificación y análisis del problema***

En un primer momento, se ha de determinar cuál es el problema respecto del cual se pretende una solución. Es decir describir lo más exacto posible la situación que se pretende cambiar.

Ahora bien, dicha descripción ha de hacerse desde la perspectiva propia del sector y las implicaciones ciertas o posibles que tal situación pueda conllevar para el mismo. Es pues un ejercicio parcial a partir de un punto de vista determinado.

---

<sup>1</sup> La metodología adoptada en el presente trabajo se basa en la desarrollada por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) y CREA Internacional de El Salvador, enriquecida con experiencias propias de incidencia política.

En este caso, el sector ambiental ha de analizar el hecho del acceso a los recursos genéticos y bioquímicos, así como la participación en los beneficios, desde 2 perspectivas:

- a) La regulación, es decir el establecimiento de un conjunto de reglas que garanticen la protección y conservación de los recursos genéticos y bioquímicos, así como la participación en los beneficios; y
- b) El incentivo para la investigación e inversión para el aprovechamiento de los recursos genéticos y bioquímicos.

El análisis ha de discurrir en torno a las causas y consecuencias, que permita derivar en el planteamiento de soluciones concretas frente a las causas principales, las cuales se deducen a partir de un proceso de priorización con base en criterios de relevancia, oportunidad y capacidad.

#### ***5.2.2.2 Formulación de la propuesta***

Una vez identificado el problema, es necesario seguir un proceso similar para la determinación de las soluciones. Dichas soluciones han de trabajarse con base en las causas priorizadas.

A su vez, del conjunto de soluciones identificadas, ha de hacerse un proceso de priorización, con el fin de retomar sólo aquellas susceptibles de ser concretadas dadas sus posibilidades de inclusión en la agenda política y la capacidad de movilización en torno a las mismas.

La propuesta (solución o conjunto de soluciones al problema identificado) ha de elaborarse detalladamente, explicando con detenimiento lo que se pretende lograr: una política pública, una ley, un programa, un fondo, un proyecto, entre otros, con clara identificación de su justificación, funcionamiento, finalidad. Asimismo, dicha propuesta debe contener diversas opciones, en la medida de lo posible, que permitan negociar al momento de la toma de decisiones.

Una propuesta debe elaborarse dando respuesta a preguntas tales como: qué es lo que se pretende lograr, cómo se quiere lograr, cuál es el espacio de decisión, para cuándo o en qué período se quiere lograr la propuesta.

Asimismo, la propuesta debe poder medirse, ser factible, entendible para todas las personas por igual (para lograr esto, pueden trabajarse diversas versiones de la propuesta según el público del que se trate), motivadora y aglutinadora, contribuir a la formación o fortalecimiento de alianzas y coaliciones y a la movilización de la población, que se pueda lograr a corto o mediano plazo, generar apoyo público y contribuir a la solución del problema específico.

Para el caso del Anteproyecto en mención, si bien constituye en sí el objeto del cabildeo, y por tanto puede considerarse prácticamente definido, éste debe ser reforzado con una argumentación técnica que permita sostenerla, así como por un discurso político que la haga viable en los diversos sectores involucrados en el tema.

### ***5.2.2.3 Análisis de los espacios de decisión y de los canales de influencia***

Como paso siguiente, se ha de identificar las instituciones y/o personas involucradas en la toma de decisiones necesarias para lograr la adopción de la solución propuesta al problema identificado.

Se trata de determinar con exactitud quién o quiénes, al momento de llevar a cabo el plan de incidencia, tienen la autoridad o poder (real o formal) para la toma de decisiones vinculadas a la propuesta que se pretende sea retomada y llevada a cabo. Estas instituciones y/o personas constituirán así el centro de las actividades que forman parte del plan de incidencia.

Por otra parte, deben de conocerse los diferentes procedimientos establecidos (formal o realmente) para la toma de las decisiones en cada uno de los espacios necesarios para viabilizar la propuesta. Así, no es lo mismo incidir de cara al Órgano Ejecutivo que a la Asamblea Legislativa, o los empresarios, sectores académicos, organizaciones sociales, entre otros; tampoco todas las decisiones son tomadas por los canales oficiales, sino a través de instancias paralelas.

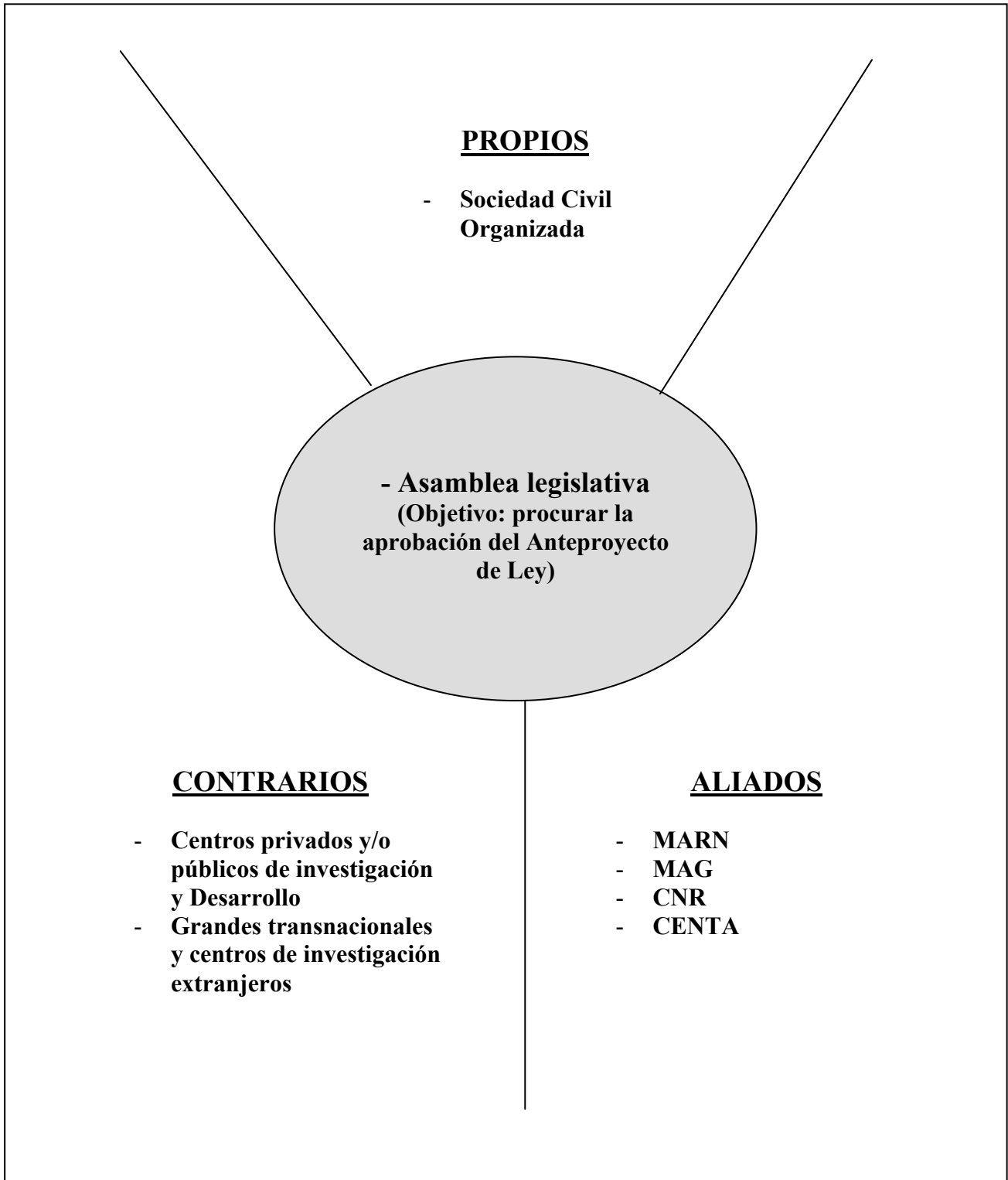
De cara a la aprobación del anteproyecto en mención, en el blanco principal del trabajo de incidencia debe ser la Asamblea Legislativa.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se constituye en un aliado principal dadas sus responsabilidades de protección y conservación de los recursos genéticos y bioquímicos. Asimismo, en esta categoría también se cuenta al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) vistas sus funciones de protección fitosanitaria, así como también de garante de la soberanía alimentaria, en el marco de lo dispuesto por el Tratado de Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TI-FAO).

Por otra parte los centros de investigación, privados, públicos o académicos, pueden constituirse en obstáculos al entender que la normativa sea una limitante para sus actividades de investigación y desarrollo, ya sea con o sin fines comerciales.

Finalmente, los agentes propios, o quienes deben tomar en sus manos la gestión de incidencia debe ser la sociedad civil organizada en torno al tema medio ambiental y la protección de los recursos genéticos y bioquímicos. En todo caso esto implica la necesidad, como fuese dicho antes, de constituir una alianza para tales efectos.

**Gráfico 5.1**  
**Mapa de Poder tentativo de un plan de incidencia destinado a lograr el efectivo cumplimiento de legislación laboral de El Salvador de acuerdo al CAFTA-DR**



#### 5.2.2.4 Análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

La determinación de las acciones a considerar dentro del plan de incidencia están determinadas tanto por el contexto como por las características propias del que pretende desarrollar la incidencia.

Esto implica realizar un auto examen que permita identificar aquello que garantiza y potencia nuestra acción de incidencia, como lo que la limita o pone en peligro.

**Cuadro 5.1**  
**Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)**

	<b>INTERNO</b>	<b>EXTERNO</b>
<b>Positivo</b>	<b>Fortalezas:</b> Elementos con los que ya cuenta la organización y que aportan significativamente a los objetivos perseguidos.	<b>Oportunidades:</b> Elementos externos que representan un potencial que contribuye significativamente para el logro de los objetivos perseguidos.
<b>Negativo</b>	<b>Debilidades:</b> Dificultades, retos, deficiencias o cualquier elemento interno que pone en riesgo el logro de los objetivos perseguidos.	<b>Amenazas:</b> Situaciones externas que amenazan el logro de los objetivos perseguidos.

El auto análisis del sector deberá hacerse en tanto alianza tal como fuese expuesto anteriormente, y orientado a identificar su situación organizativa, las relaciones con las que cuenta y las capacidades instaladas (distinguiendo especialidades de cada uno de sus integrantes para derivar aportes concretos).

Para que el ejercicio de auto análisis resulte efectivo, debe ser lo más honesto y transparente posible, solo así se podrán identificar las fortalezas con las que se cuentan, pero sobre todo las debilidades y poder, en consecuencia planificar acciones para su superación o mitigación.

En el marco de la aprobación del anteproyecto de ley, se deberá identificar cuáles son sus fortalezas y debilidades, especialmente en cuanto las posibilidades de incidir en ante la Asamblea Legislativa, así como de convertir a los posibles opositores en aliados.

Otro punto importante es la valoración del entorno que permita identificar las amenazas y oportunidades que presenta, en especial se puede contar la percepción social sobre la protección y conservación del medio ambiente, sobre todo por las prácticas culturales arraigadas y el contexto socio económico que relativizan el carácter prioritario del tema.

A partir del FODA debe evaluarse la propuesta realizada y ajustarla con base a las efectivas potencialidades que la alianza del sector posee, aún considerando aquellas cosas superables antes o durante la ejecución del plan de incidencia.

#### ***5.2.2.5 Formulación de estrategias de influencia***

A continuación ha de seleccionarse el tipo de estrategia más idónea ha ser llevada a cabo como parte del plan de incidencia. La idoneidad está determinada por las características propias del blanco principal, como del resto de actores, así mismo con base en la situación política imperante y las fortalezas y recursos con que se cuenta.

Las estrategias son conjuntos de acciones agrupadas en torno a un objetivo definido, que comparten características comunes y dirigidas a actores particulares sobre los cuales se pretende influir.

Así existen estrategias dirigidas a procurar fundamento y argumentación a la propuesta de solución al problema identificado, éstas se consideran como estrategias de investigación. Asimismo, aquella destinada a generar una opinión pública favorable, conocida como de medios de comunicación y las educación y sensibilización; también se puede contar aquellas destinadas a procurar apoyo ciudadano y expresión de fuerza, que son las propiamente de movilización.

Con el fin de garantizar la obligación establecida en el CAFTA-DR y siendo el blanco principal la Asamblea Legislativa, la propuesta debe contar con un fuerte respaldo político de los diversos sectores sociales interesados. Debe por tanto trabajarse previamente la alianza entre organizaciones afines, así como el desmontaje de posibles sectores opositores.

En todo caso, no debe descuidarse el aspecto técnico, el cual en la medida que sea sólido hará difícil su rechazo por parte de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, a nivel de medios, es necesario ser cauteloso, privilegiando en un primer momento espacios más elaborados que las noticias, como aquellos espacios de periodismo investigativo. Lo mismo en cuanto a la movilización, la cual es más adecuada en momentos de violación manifiesta de derechos ambientales que permita apoyar la propuesta.

#### ***5.2.2.6 Plan de actividades***

Seguidamente resulta necesario desarrollar un proceso de identificación de todas y cada una de las actividades a ser realizadas en cada una de las estrategias a seguir. Dicha identificación debe ser lo más clara y precisa posible. Esto no obsta que durante la ejecución del plan de incidencia se incorporen nuevas actividades o algunas se descarten, con base en cambios del entorno o al interior de la institución respecto de la cual se pretende la incidencia.

La identificación de actividades ha de ir acompañada de la determinación de responsables, asignación de los recursos necesarios y delimitación del tiempo en que han de ser llevadas a

cabo. Asimismo, ha de especificarse para cada actividad los resultados esperados y los indicadores de éxito.

### 5.2.2.7 Evaluación continua

Finalmente, se ha de desarrollar un sistema de evaluación propio para la campaña de incidencia que permita medir el nivel de acometimiento de los objetivos previstos y el logro de los resultados esperados, durante su ejecución como posteriormente, para poder corregir los errores al momento de su ejecución o con posterioridad ante nuevos ejercicios de incidencia

**Cuadro 5.2**  
**Resumen Hoja de Ruta**  
**para elaboración de un plan de incidencia destinado a lograr el efectivo cumplimiento de legislación**  
**laboral de El Salvador de acuerdo al CAFTA-DR**

Área de Trabajo	Resultados Esperados
<b>1. Identificación y análisis del problema</b>	Identificación de la situación que se pretende cambiar, determinando sus causas y consecuencias, todo desde la perspectiva del que pretende incidir, desde sus intereses y pretensiones.
<b>2. Formulación de la propuesta</b>	Identificación y relación pormenorizada de la propuesta que de solución, desde la perspectiva del que pretende incidir, al problema identificado. Asimismo, contar con alternativas de solución para la negociación.
<b>3. Análisis de los espacios de decisión y de los canales de influencia</b>	Identificación de las personas o instituciones hacia las cuales se orientaran los esfuerzos de incidencia, así como de las posibles alianzas o apoyos, y de las oposiciones a encontrar.
<b>4. Análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas</b>	Identificación las fortalezas y oportunidades respecto del plan de incidencia, así como las debilidades y amenazas, para incorporar acciones que las superen, neutralicen o minimicen.
<b>5. Formulación de estrategias de influencia</b>	Selección y delimitación del tipo de actividades a realizar como parte del plan de incidencia: cabildeo, movilización, medios de comunicación, educación y sensibilización, entre otras.
<b>6. Plan de actividades</b>	Identificación de forma clara y exacta las actividades a realizar como parte del plan de incidencia, así como sus responsables, los recursos necesarios y el tiempo en que han de realizarse.
<b>7. Evaluación continua</b>	Desarrollo de mecanismos y herramientas ad hoc que permitan evaluar el desarrollo del plan de incidencia tanto durante su ejecución como posteriormente, para poder corregir los errores al momento de su ejecución o con posterioridad ante nuevos ejercicios de incidencia.