

**La Corresponsabilidad Ambiental en el Sureste Mexicano:  
Procesos para la Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales**  
Bruce Currie-Alder (bcurrie-alder@idrc.ca)

**Resumen**

Según la legislación mexicana “el Gobierno Federal deberá promover la *participación corresponsable* de la sociedad en... la política ambiental y de recursos naturales.” (Art. 157, DOF 1988). En los últimos años se han iniciado varios procesos participativos donde la gestión de los recursos naturales es compartida entre el gobierno y la sociedad civil. Este estudio reúne las perspectivas de personas involucradas en tres de estos procesos en el sureste mexicano incluyendo el *Consejo de Cuenca para los ríos Grijalva-Usumacinta* enfocado en los recursos hídricos, el *Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable* enfocado en la política ambiental y el *Consejo Consultivo para la Laguna de Términos* enfocado en la conservación de una área natural protegida. Se entrevistó a 35 personas –7 mujeres y 28 hombres– que forman parte de estos procesos con el fin de entender cómo funciona la participación en la práctica, promover una reflexión entre los y las participantes sobre sus experiencias, e identificar oportunidades de aprendizaje mutuo entre los procesos estudiados.

Por cada uno de los procesos participativos estudiados en este informe, se describe la problemática general que enfrentan, el origen, propósito y estructura del proceso, y un análisis de las perspectivas de los participantes. Estos procesos no son perfectos; sin embargo son entre las estrategias más equitativas que conocemos para enfrentar las múltiples demandas sobre los recursos naturales. El informe identifica oportunidades para mejorar cada proceso y avanzar en el desarrollo sustentable para beneficio de toda la sociedad mexicana. En general, cinco pasos para fomentar una cultura de participación son: (1) crear un compromiso común en los diferentes niveles de gobierno, (2) considerar las motivaciones de los interesados, (3) fomentar la discusión sobre el propósito de proceso y de la participación de los interesados, (4) crear estructuras horizontales, y (5) establecer mecanismos de transparencia y representabilidad.

La existencia de tales procesos es parte de una nueva cultura de participación que esta naciendo donde las y los ciudadanos toman un rol activo en los procesos que anteriormente eran una responsabilidad exclusiva del gobierno. Aunque el gobierno sigue administrando estos recursos

en nombre de la ciudadanía, en la actualidad, la sociedad civil se convierte cada día más en un socio corresponsable del cuidado y la continuidad de los recursos naturales.

## Introducción

Dentro de la administración pública federal hay una tendencia tanto a una desconcentración – donde se trasladan responsabilidades desde las oficinas centrales hacia las regiones– como una descentralización –donde se trasladan responsabilidades hacia los estados o municipios (Castelan 2001). Existen múltiples razones de esta desconcentración y descentralización. Desde el punto de vista estratégico, una administración distribuida geográficamente es menos vulnerable a la interrupción por eventos como el trágico temblor de 1985 en la Ciudad de México. Desde el punto de vista económico, una administración que está ubicada más cerca de sus clientes puede ser más eficiente y más sensible a las necesidades del público. Desde el punto de vista democrático, la desconcentración y descentralización lleva a los procesos de administración pública más cerca de la población, lo cual ofrece nuevas oportunidades para la participación democrática de la ciudadanía (Robles Gil y Soto Martínez 2003).

A la vez, la administración pública enfrenta límites importantes en sus recursos humanos y financieros. Por lo tanto, la participación social en los procesos de gobernanza, abre una oportunidad para que el sector gubernamental combine sus esfuerzos con capacidades complementarias en la sociedad civil. Por medio de la participación social, los actores gubernamentales y de la sociedad civil hacen alianzas para realizar una gestión más eficaz que pudiera lograr cualquiera de ellos trabajando por su propia cuenta. Tales alianzas son más críticas aún en situaciones donde hay desconfianza o conflicto entre los interesados y ningún actor tiene suficiente legitimidad para actuar por sí solo.

En los últimos años, ha habido un creciente número de instancias donde la responsabilidad para la gestión de los recursos naturales es compartida entre autoridades gubernamentales y la sociedad civil. A nivel internacional los tratados como la Declaración de Río y el Convenio Aarhus incluyen llamadas a mayor participación pública en los procesos de gobernanza ambiental, mientras el Artículo 157 de la *Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección*

*al Ambiente* declara “el Gobierno Federal deberá promover *la participación corresponsable* de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.” (DOF 1988) En los quince años desde la publicación de esta ley, México ha experimentado diferentes maneras para lograr esta *corresponsabilidad* en la forma de procesos participativos asociados a la gestión de los recursos naturales como son las cuencas hidrológicas, la política ambiental y la conservación de las áreas naturales protegidas.

Entre Abril y Julio del 2003 se contactaron a personas involucradas en los tres procesos participativos estudiados, para presentarles los objetivos del estudio y entregarles un protocolo del estudio con una lista de preguntas. Si estas personas accedían, se hicieron arreglos para reunirse con ellas en otra fecha, para una entrevista enfocada. Estas entrevistas se llevaron a cabo en el lugar y a la hora que los participantes señalaron como lo más convenientes para ellos. Para el CCGU y CCDS se intentó entrevistar a todos los participantes, pero dos personas no fueron incluidas porque vivían en lugares inaccesibles. Dado la membresía tan extensa del CCLT, se utilizó una estrategia más selectiva donde se buscó entrevistar a las personas más activas dentro del proceso y quienes representaban la diversidad completa de los interesados involucrados.

En total se entrevistó a 35 personas y hubo dos personas que no accedieron a entrevistas. Cada entrevista duró entre 25 a 140 minutos y se llevó de manera conversacional con preguntas abiertas, sin embargo tales preguntas se apegaron al protocolo de estudio anteriormente entregado. Se consultó también las minutas de las reuniones y la legislación aplicable. Finalmente en Noviembre de 2003 se invitó a las y los participantes de estos procesos, a talleres interactivos para compartir, verificar y socializar los resultados del análisis del investigador. En parte, este informe utiliza las propias palabras de algunas de estas personas, pero para mantener su confidencialidad sólo se les identifica por el proceso en que participan.

Las siguientes tres secciones se enfocan sobre unos de los tres procesos participativos estudiados para describir el proceso; su origen, propósito y estructura; y las perspectivas de los participantes. Posteriormente hay una discusión que compara los tres procesos y se finaliza con una identificación de las lecciones que estos procesos ofrecen para la construcción de una nueva cultura de participación en México.

## 1. Cuencas Hidrológicas

En la tradición legal mexicana, el agua es propiedad pública. El gobierno federal concede concesiones para el aprovechamiento del agua pero requiere que los usuarios se registren oficialmente y paguen derechos de acuerdo a la cantidad de agua que utilizan. También existen normas que especifican que esta agua tiene que ser devuelta a la naturaleza, la mínima calidad que se requiere para su descarga y el pago de multas si no cumple con esta calidad. La autoridad única que coordina los múltiples aprovechamientos del agua es la *Comisión Nacional del Agua* (CNA). Aunque la CNA se formó en 1992, esta dependencia tiene una herencia institucional desde la formación de la *Secretaría de Recursos Hidráulicos* en 1946. Como su antecesor, la CNA ha enfocado su atención en la construcción y el mantenimiento de infraestructura hidráulica. Sin embargo como marca la *Ley de Aguas Nacionales* y su reglamento (DOF 1997, 1992) el mandato de la CNA también incluye promover la participación social en los Consejos de Cuenca, un arreglo institucional para una gestión integrado por las cuencas hidrológicas.

Los Consejos de Cuenca también tienen antecedentes en México en la forma de Comisiones de Cuenca que existían entre los años 1950 y 1970. Estas Comisiones estaban basadas en las experiencias del esquema *Tennessee Valley Authority* en los Estados Unidos y tenían como objetivo planificar, diseñar y construir las obras requeridas para un desarrollo integral de la cuenca. En la actualidad, el modelo del Consejo de Cuenca se basa en la experiencia del Consejo de Cuenca de Lerma-Chapala que surgió entre los años 1980 y 1990 para resolver tensiones sobre el uso del agua en los estados de México, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco (Castelan 2001).

A partir de la publicación de la *Ley de Aguas Nacionales*, la CNA comienza promoviendo los Consejos de Cuenca a lo largo de la República Mexicana como una instancia de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias del gobierno federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de agua de las respectivas cuencas hidrológicas. Entre las responsabilidades de los Consejos de Cuenca se incluyen formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas y la preservación de los recursos de la cuenca (DOF 1992, Art. 13).

Dentro de la CNA, la responsabilidad para los Consejos de Cuenca se encuentra en el departamento de *Participación Social y Programa Rurales*, lo cual implica que la CNA ve el manejo de cuenca principalmente como un asunto del sector rural. La autoridad de la CNA coexiste con una pluralidad de instituciones que existen al nivel federal, estatal y municipal con responsabilidades para la agricultura, el desarrollo rural, la calidad de agua y el agua potable. La filosofía de la CNA es utilizar el Consejo de Cuenca como un foro para coordinar estos actores en las áreas geográficas de su jurisdicción y enfocar estratégicamente las acciones de la CNA en aquellas áreas no cubiertas por otras instituciones.

### **1.1 Origen, Propósito y Estructura**

La cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta drena gran parte de Guatemala y los estados de Chiapas y Tabasco. Aunque incluye solo 4.7% del territorio nacional, su escurrimiento anual representa un tercio de los recursos de agua dulce a nivel nacional (CNA 2000). Por lo tanto es una de las cuencas más importantes a nivel continental, en términos de cantidad de agua y representa un gran potencial para el desarrollo nacional en el futuro. Esto también implica que en lugar de un problema de abasto, como existe en la mayoría del territorio nacional, aquí la administración del agua gira alrededor de su exceso. La parte baja de la cuenca experimenta inundaciones estacionales, las cuales se han visto aumentar en su significado con el crecimiento de nuevos asentamientos humanos en zonas inundables. Además la problemática de las inundaciones probablemente se ha agravado por erosión y deforestación en la cuenca alta, aunque no existen estudios definitivos sobre la magnitud de estos procesos.

La calidad del agua es el reto principal para la administración de esta cuenca. Hay contaminación orgánica de los ríos causada por fuentes asociadas a la agricultura y al manejo inapropiado de los agroquímicos y del excremento de los animales, además de aquella causada por fuentes fijas como la descarga de aguas residuales que vienen de los centros urbanos y demás asentamientos humanos. Hace falta tratamiento tanto para potabilizar el agua que se toma de los ríos como para limpiar el agua que se vierte de regreso. Como muchas partes de México, el agua de los sistemas potables de la región no es apta para el consumo humano, lo cual causa

problemas de salud entre la población que no alcanza a comprar el agua embotellada para el consumo personal.

Según la Ley de Aguas Nacionales, un consejo de cuenca es un foro donde representantes del gobierno y la sociedad pueden coordinar y concertar un mejor manejo de los recursos hídricos. El *Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta* (CCGU) reúne representantes de la CNA, los gobiernos estatales, y de cinco sectores de usuarios que utiliza importantes cantidades de agua: pecuario, agrícola, público-urbano, industrial y de generación eléctrica (Figura 1). El representante de la CNA es su director-general mientras los gobiernos estatales son representados por sus respectivos gobernadores. El director general de la CNA nombra a un secretario-técnico para coordinar el consejo y esta persona tiene voz dentro del proceso pero no tiene voto. Los representantes de los cinco sectores de usuarios son elegidos entre los interesados que asisten a las asambleas que la CNA convoca de usuarios oficialmente registrados ante dicha dependencia en cada sector. Estos representantes son parte del consejo por períodos de tres años, durante los cuales deben participar en las reuniones del consejo, para representar los intereses de su asamblea e informarles sobre los logros del consejo. También existen los *Consejos Ciudadanos del Agua*, los cuales representan los intereses del público en general –es decir, todos aquellos que no son usuarios registrados ante la CNA– sin embargo estos consejos ciudadanos han operado independientemente del CCGU como organizaciones no-gubernamentales. Dichos consejos ciudadanos tienen el rol de monitorear las acciones de las autoridades gubernamentales, pero son vistos por representantes de la CNA como un órgano para promover una cultura de agua entre la población.

En si, el CCGU es más ejecutivo que operativo, y es apoyado por una estructura de diferentes grupos y comités. Y siendo difícil que se reúna todo el CCGU, dado que involucra tanto al director-general de una dependencia del gobierno federal como los gobernadores de dos estados, así se forma un *Grupo de Seguimiento y Evaluación* (GSE) que reproduce la estructura del CCGU incluyendo los mismos representantes usuarios, pero cuenta con suplentes para los representantes gubernamentales. Hasta el mes de Abril del 2003, mientras el CCGU se había reunido sólo una vez –para su instalación en Agosto del 2000– el GSE ya había sostenido nueve reuniones. El GSE se ha vuelto el foro motor del consejo de cuenca, mientras que el CCGU es

más bien una conexión simbólica a los altos rangos del gobierno. En su momento se han formado diferentes órganos para informar al GSE. En Tabasco, se han formado *Grupos de Trabajo Especializado* (GTE) que tratan temas particulares, mientras en Chiapas se han formado *Comités de Cuenca* para tratar varios temas a una escala de micro cuenca cubriendo áreas más reducidas. Para ser claro, aquí el término ‘consejero’ se refiere exclusivamente a los miembros del GUWC, mientras los ‘participantes’ del consejo es más amplio e incluye tanto los miembros del GUWC como sus órganos asociados.

## **1.2 Las Perspectivas de los Participantes**

En teoría la estructura del Consejo de Cuenca y sus órganos asociados conectan al gobierno y a la sociedad civil combinando la presencia ocasional de altos funcionarios gubernamentales con una participación continua de gente que vive dentro de la cuenca. No obstante, la realidad para ambos lados es menos que ideal. La población en general tiene poco conocimiento del consejo y sus acciones. Los participantes entrevistados describen que no se han consolidado las asambleas de usuarios, lo cual quita un escalón esencial para la representabilidad de la sociedad civil en el consejo. Por parte del gobierno, existe una tensión entre las autoridades federales y estatales, las cuales comparten jurisdicción para el manejo de los recursos hídricos, mientras hasta ahora la participación de los municipios ha sido mínima.

***Un consejo sin visión común.*** En términos generales, el objetivo es promover un manejo más sensible a las necesidades de cada cuenca y sus habitantes, pero no existe un consenso claro entre los participantes sobre el propósito del consejo o su propia participación. La legislación define los consejos como un foro de coordinación y concertación o, en otras palabras, un proceso que hace que las acciones de múltiples actores sean compatibles y enfocadas a un fin común. Sin embargo los diferentes participantes perciben diferentes propósitos del consejo, incluyendo: la construcción de nueva infraestructura, la promoción de la conservación del agua, la asignación del agua, y la promoción del desarrollo económico. Mientras la gestión integrada de los recursos hídricos puede incluir varios objetivos, no existe un acuerdo mutuo entre los participantes sobre cuales son estos objetivos. Tampoco existe un consenso sobre si el consejo existe para informar al gobierno o si el consejo tiene el poder para tomar decisiones con respecto al manejo de agua.

La CNA ve los consejos como una oportunidad para fomentar el interés de los usuarios y del gobierno local para transferir a ellos algunas de las responsabilidades ahora concentradas en el gobierno federal. Sin embargo esta visión es frenada por falta de capacidad legal, técnica y financiera de los usuarios, estados y municipios.

***El consejo no tiene poder de convocatoria.*** En parte, este desencanto es debido a que las reuniones son demasiado cortas –o al menos no dan suficiente oportunidad para que los participantes discutan sobre los temas– por lo tanto existe una falta de seguimiento entre los asuntos tratados de una reunión a otra. Los participantes del consejo se quejaron de que unas reuniones –calendarizadas con bastante anticipación– habían sido canceladas en el último momento mientras en otras ocasiones se les había avisado de las reuniones solamente unos días antes del evento. Como resultado, varios participantes del consejo se sienten frustrados y han faltado a diferentes reuniones. La agenda de las reuniones de GSE es preparada por la CNA con el fin de contribuir a la sensibilización y capacitación de los consejeros. Sin embargo, los consejeros sienten que el proceso no avanza. Algunos participantes sienten que al consejo le falta un apoyo técnico, dado que algunos temas requieren de información que les hace falta.

***No todos los consejeros tiene igual oportunidad para participar.*** Ser participante del consejo es un puesto honorífico –no se percibe un honorario en cambio a su participación– sin embargo existe una distinción entre los diferentes participantes con respecto al costo personal para participar. Para los funcionarios de las varias dependencias gubernamentales, participar en el consejo es parte de las tareas asociadas a sus puestos, por lo tanto cuando asisten a reuniones del consejo siguen percibiendo su sueldo y muchas veces sus gastos de viático están cubiertos. Esto incluye a los participantes para los usos público-urbano y generación eléctrica. En comparación, los participantes de los usos industrial, agrícola, y pecuario dejan sus actividades principales para asistir a estas reuniones y muchas veces pagan sus propios viáticos.

***Se necesita compartir los costos.*** Durante la presente etapa de consolidación, la CNA cubre los costos asociados a las reuniones. Sin embargo, en el futuro será de suma importancia decidir cómo financiar las acciones de consejo. Entre las acciones que el consejo desea tomar es crear una página de Internet, promover entre el público una cultura de conservación y construir plantas



de tratamiento de agua residuales. La CNA puede contribuir a estos proyectos pero sus costos también tendrán que ser repartidos entre los demás miembros y sus representados.

***Falta representabilidad.*** Varios de los participantes entrevistados describieron problemas asociados a la representabilidad del consejo. Las asambleas de usuarios que convoca la CNA parecen existir sólo en papel. Primero, la participación en tales asambleas ha sido mínima y – una vez elegidos los consejeros usuarios– no se vuelve a convocar la asamblea. El proceso depende de la voluntad de estos consejeros usuarios para consultar a los demás usuarios y retroalimentar el consejo, sin embargo tales consultas no ocurren ya sea por falta de interés, tiempo o recursos. Segundo, dentro de los usos agrícola, pecuario, industrial y público-urbano hay usuarios que utilizan grandes cantidades de agua mientras otros utilizan cantidades mucho más modestas. Esta diversidad de usuarios dentro de cada uso –y la falta del respaldo democrático de una asamblea de usuarios– hace difícil que un solo representante hable por todos. En fin, las asambleas que deben ser la base democrática para los diferentes consejeros, no funcionan. En teoría, los consejeros por rubro tienen igual peso en el consejo, sin embargo en la práctica el poder político-económico significa que los usos industrial, público-urbano y de generación eléctrica dominan el discurso del consejo. Además, los representantes de estos sectores tienen oportunidades afuera del consejo para influir la política sobre el uso de los recursos hídricos, lo cual debilita el perfil e importancia del consejo.

La raíz de la falta de representabilidad reside en las capacidades y el programa de trabajo de la CNA para establecer el Consejo de Cuenca. Los funcionarios y servidores públicos entrevistados perciben su papel como uno de logística, y esperan que el Consejo de Cuenca evolucione en forma espontánea, que las asambleas sean sostenibles con sólo convocarlas una vez y que el consejo marche bien con sólo reunir a todos los consejeros en un solo cuarto. En la práctica, se ha demostrado que motivar la participación es un reto enorme y que son necesarias ciertas capacidades para intervenir y facilitar el proceso, para así mantener el diálogo entre los diferentes usuarios del agua. De igual forma, el personal de la CNA debe estar preparado para capacitar a los usuarios y hacer que éstos asuman su papel en las asambleas o el consejo, incluyendo por ejemplo: brindarles información sobre los recursos hídricos y capacitación para hacer sus propios análisis, comunicar sus perspectivas y propuestas, y negociar con otros

usuarios. Esta capacitación es necesaria para poder participar en una forma significativa y es mucho más importante que invertir en viáticos y salones de reunión.

Sin embargo, como marca la LGEEPA, no se puede ignorar que los usuarios del agua también son corresponsables para realizar esta participación. Es decir, que la participación debe ser una responsabilidad compartida donde los usuarios aporten sus esfuerzos en estar informados sobre el proceso, asegurar que sus intereses sean representados en el proceso y exigir resultados de sus consejeros. Esta corresponsabilidad de los interesados es la piedra angular de la participación, sin ella el consejo es como un sistema democrático donde los ciudadanos no ejercen su derecho al voto.

## **2. Política Ambiental**

Las políticas ambientales mexicana tienen menos de 20 años de existencia, y como tal los arreglos institucionales para ponerlas en la práctica aún se encuentran en evolución. El segundo proceso participativo estudiado –el *Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (CCDS)*– se dedica a varios aspectos de la política ambiental con el fin de poner en práctica el desarrollo sustentable. Según el acuerdo que da origen al CCDS, se reconoce al desarrollo sustentable como el “aprovechamiento de los recursos naturales, de manera tal que se logre la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de los mexicanos para cubrir sus necesidades.” (DOF 1995) El CCDS es inspirado en parte por la Declaración del Río de 1992 y el Plan de Johannesburgo de 2002 y recibe apoyo financiera y administrativa por parte del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* a través de la *Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)*.

### **2.1 Origen, Propósito y Estructura**

Los *Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS)* fueron establecidos por un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1995, el cual ha sido modificado en dos ocasiones (DOF 2002, 2000 y 1995). El preámbulo del acuerdo describe el propósito del CCDS como “dar permanencia y estabilidad a la participación pública y a la consulta popular,

para asegurar que la planeación y administración de la base de recursos naturales se realice en forma acorde con las necesidades y la realidad nacional” (DOF 1995). Específicamente el acuerdo establece ocho objetivos:

- a) Asesorar a la SEMARNAT sobre las necesidades regionales;
- b) Recomendar políticas, programas, estudios y acciones;
- c) Evaluar los resultados de dichas políticas, programas, estudios y acciones;
- d) Emitir recomendaciones en los asuntos a los que la SEMARNAT se someta;
- e) Elaborar recomendaciones para mejorar la legislación y procedimientos;
- f) Coordinarse con organismos internacionales homólogos;
- g) Opinar sobre la participación de la SEMARNAT ante foros internacionales;
- h) Dar seguimiento a las acciones de la SEMARNAT.

Los consejos operan como mesas rondas e involucran un consejero titular y un suplente para cada uno de los cinco sectores: el académico, el empresarial, el gobierno estatal, el social y el sector de las organizaciones no gubernamentales (ONG) (Figura 2). El acuerdo también describe que el CCDS debe contar con la participación del Congreso de Diputados del Estado –el órgano responsable para la legislación estatal. Un servidor público de la SEMARNAT actúa como secretario-técnico, un rol que se define como de logística en lugar de liderazgo o moderador activo. El puesto de consejero es por un periodo de tres años y es honorífico, lo cual significa que los consejeros no perciben honorarios o viáticos.

El acuerdo describe tres niveles de consejos: estatales, regionales, y nacional. Existen un consejo para cada uno de los 32 estados –incluyendo el Distrito Federal. Estos 32 consejos estatales son agrupados en cinco regiones, y por cada región existe un consejo regional que replica la estructura de los consejos estatales. Entre los diversos consejeros y suplentes de cada sector entre los consejos estatales, se nombra un consejero titular y un suplente para representar este sector en el consejo regional. En turno estos cinco consejos regionales forman un solo consejo nacional. El consejo nacional y los consejos regional envían reglas de procedimiento y decisiones hacia los consejos estatales, mientras los consejos estatales y regionales someten al consejo nacional los temas que sobrepasan su cobertura geográfica.

Parecido al proceso para elegir los representantes del Consejo de Cuenca, la SEMARNAT inicia la selección de los consejeros de CCDS por medio de una reunión de varios individuos y organizaciones activas dentro de cada sector que la dependencia conoce y que tienen interés en el tema de política ambiental. En la reunión se expone la razón de ser del CCDS y pide que los interesados seleccionen entre ellos un consejero titular y un suplente para representar el sector.

## ***2.2 Las Perspectivas de los Participantes***

Este estudio se enfoca en la experiencia del CCDS para el estado de Tabasco donde alrededor de 95% del estado fue deforestado en la última mitad del siglo XX para abrir terreno a actividades asociadas a la agricultura, la ganadería y el desarrollo petrolero (Calzada-Falcón 1997).

***El Consejo abarca muchos temas.*** Los objetivos que marca el acuerdo son bastantes amplios y dejan oportunidad para que los consejos se auto-definan en la práctica. En las reuniones del CCDS –que se celebran cada dos a cuatro semanas en las oficinas de la SEMARNAT en Villahermosa– se han tratado temas tan diversos como son la planeación ecológica estatal, un plan hidráulico y la petición para crear una ley de aguas estatales, los impactos ambientales generados tanto en el uso de agroquímicos como por las actividades de la industria petrolera, el corredor biológico mesoamericano, y la organización de reuniones de CCDS regional y nacional. El CCDS-Tabasco ha adoptado una estrategia de citar varias dependencias ambientales para que éstas expongan sobre sus acciones y programas, y así el consejo pueda hacer recomendaciones para mejorar el desempeño y coordinación de estas dependencias.

***El consejo es para escuchar y es para proponer.*** En las entrevistas con los participantes, sus perspectivas sobre el propósito del CCDS va de lo pasivo a lo activo. Por un lado, unos consejeros ven su rol como de escuchar los programas gubernamentales, vigilar a la SEMARNAT e infórmale de las inquietudes de su sector. Por otro lado, otros consejeros ven al consejo como un foro donde pueden coordinar varias dependencias gubernamentales e influir al gobierno federal para ejecutar, mejorar o eliminar políticas ambientales. Por ejemplo, una propuesta que se originó con el consejo de Tabasco para modificar la legislación de aguas se

sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión. Además una solicitud por parte del CCDS-Tabasco contribuyó a que la SEMARNAT cambiara la ubicación de las reuniones del consejo regional desde la Ciudad de México hacia las ciudades dentro de la región.

***La participación del congreso estatal podría ser clave.*** La influencia del CCDS-Tabasco ha sido restringida por falta de participación del Congreso Estatal. Para ser miembro oficial del CCDS, un consejero necesita el reconocimiento de parte de su institución, lo cuál en el caso del congreso estatal no se ha emitido por causa de discusión entre diferentes partidos políticos. Sin la participación del Congreso, la oportunidad del CCDS para contribuir al proceso legislativo estatal es bastante limitada.

***Falta poder de convocatoria y representabilidad.*** No todos los consejeros asisten a las reuniones programadas, ya sea por sus demás compromisos o por falta de interés. En parte, esta falta de convocatoria es debido a que no se ha concretado una visión común sobre el propósito del consejo y sus acciones. Los consejeros revelan que no tiene confianza en el consejo porque no se les ha demostrado tener la capacidad de trasladar sus opiniones a la acción. Los consejeros quejan de haber invertido su tiempo y energía en el consejo, pero ven que sus esfuerzos no han logrado influir en el comportamiento de la SEMARNAT y en la política ambiental. Para ser visto como un foro creíble, los consejeros necesitan ver que su participación logre algún resultado y no se queden sólo como informes escritos enviados a las oficinas de la SEMARNAT en México.

A la vez, existe una falta de representabilidad dentro del CCDS y casi no hay una retro-alimentación entre los consejeros y los interesados del sector que supuestamente representan. Aunque el puesto de consejero es honorífico, la mayoría de los consejeros viven cerca de la ciudad de Villahermosa y son mínimos sus costos en tiempo y pasaje para asistir a las reuniones del consejo. Sin embargo, por lo mismo, la participación por parte de los municipios fuera de Villahermosa es casi nula y no todos los consejeros pueden tomar el tiempo o pagar el pasaje para asistir a las reuniones regionales o nacionales. Sin mayor ligas a los sectores representados, el consejo es bastante limitado en su financiamiento y no cuenta con recursos necesarios para llevar a cabo sus propios proyectos.

***La personalidad de los consejeros es clave.*** El proceso utilizado para seleccionar los consejeros tiende a escoger individuos con una personalidad de liderazgo, es decir que ocupan puestos de poder político, administrativo, o intelectual dentro de estructuras jerárquicas y que están acostumbrados a tener la última dentro de los discursos. Las personas que se ofrecen a ser consejeros son individuales que son muy activos en su sector: unos trabajan con universidades, otros con asociaciones civiles, otros con partidos políticos, pero todos están apasionados con el tema y tienen opiniones muy claras sobre la política ambiental. Esta pasión es tanto una fuerza como una debilidad del consejo. El fuerte carácter individual de cada participante puede ser un obstáculo dentro la estructura horizontal del consejo. A veces se da un conflicto personal o una polarización entre dos consejeros creando tensiones dentro del consejo. La política partidista ha afectado al consejo, aunque la mayoría de los consejeros están de acuerdo que las afiliaciones políticas deben ser puestas a un lado durante las reuniones. Por lo general, los diversos consejeros han podido tratar sus diferencias en forma constructiva y la diversidad de perspectivas es precisamente lo que enriquece el proceso, aunque ocasionalmente hace falta una mayor coordinación del proceso.

### **3. Áreas Naturales Protegidas**

Con el descubrimiento de hidrocarburos en la Sonda de Campeche en los años 70s, la región de la Laguna de Términos en el extremo sur-oeste del Estado de Campeche se convirtió en un importante centro administrativo y de logística para una serie de plataformas petroleras en el Golfo de México. Esta explosión en la industria petrolera provocó cambios significativos para la economía y demografía de la región (Bustillo 2000). Motivados por el temor de que la actividad petrolera se iba a expandir hacía la laguna, diversas organizaciones locales se acercaron a las universidades locales y al gobierno estatal para proponer que la región fuera declarada una *área natural protegida* (ANP). Después de un estudio preliminar, esta iniciativa resultó en un decreto por parte del gobierno federal en 1994, el cual estableció a la Laguna de Términos como parte del sistema nacional de conservación bajo la categoría de *Área de Protección de Flora y Fauna* (DOF 1994), una categoría que no restringe el acceso al área y permite el uso múltiple de sus recursos por varios interesados.

Este decreto de área protegida no cambió la tenencia de la tierra, y la región sigue siendo una mezcla de propiedad pública, privada y comunal. Por lo tanto, la política de conservación depende de las acciones voluntarias de propietarios de estos terrenos e implica coordinar varios intereses particulares. La responsabilidad para el sistema nacional de conservación reside en la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)* –parte de la SEMARNAT– sin embargo esta dependencia coordina sus actividades con los gobiernos estatales y municipales por medio de una oficina administrativa local, o *Dirección*, que se establece dentro de cada área protegida. Sin embargo la Dirección es limitada en cuanto a sus recursos humanos y financieros y necesita la participación de otros actores para realizar acciones en apoyo a la conservación.

### **3.1 Origen, Propósito y Estructura**

Comenzando en 1994 se elaboró el programa de manejo para la nueva área protegida por medio de una consulta pública, la cual incluyó varias reuniones abiertas a lo largo de la región (SEMARNAP 1997). A través de la consulta se creó la expectativa entre los grupos locales de que ellos iban a tener un rol en la administración de la ANP.

En Marzo 1996, una decisión del gobierno federal para aprobar un proyecto para la instalación de dos pozos petroleros de exploración dentro de la ANP provocó una serie de protestas civiles (Bustillos 2000). Muchas organizaciones locales sintieron que los pozos no concordaban con el propósito de la ANP y organizaron una petición pidiendo que *Petróleos Mexicanos* cancelara el proyecto. Se distribuyeron banderas blancas, que la población local colocaba enfrente de sus casas como símbolo de protesta contra la actividad petrolera dentro de la región.

En Febrero de 1997, con la intervención del gobierno federal, se negoció una solución donde se estableció un ordenamiento ecológico de la ANP en el cual se restringe la actividad petrolera a la Península de Atasta en la esquina noroeste del área. Las organizaciones locales accedieron al proyecto de perforación a cambio de una promesa por parte de *Petróleos Mexicanos* de proveer fondos para la ANP y un compromiso por parte de las autoridades federales y estatales para la

creación de un nuevo órgano de manejo colaborativo –*Consejo Consultivo para la ANP Laguna de Términos* (CCLT).

El CCLT comenzó en 1997 y reunió representantes de los tres niveles de gobierno, *Petróleos Mexicanos*, grupos ambientales, organizaciones pesqueras y otros grupos locales. El consejo operaba como una mesa redonda, donde cada consejero tenía voz y voto. El director de la ANP –nombrado por el gobierno federal– era responsable de convocar reuniones y decidía la agenda del consejo mientras los consejeros debatían propuestas y asignaba fondos para proyectos, tomando decisiones por consenso o por votación abierta.

Debido a que el CCLT involucraba a todos aquellos actores que participaron en las consultas para elaborar el programa de manejo para la ANP, el consejo terminó agrupando a más de 45 organizaciones incluyendo grupos gubernamentales, académicos, productivos y ecológicos. En el transcurso de siete años desde su formación, varios de estos grupos fueron reduciendo su participación o dejaron de existir. La figura 3 demuestra una interpretación de la estructura del CCLT durante el año 2003, sin embargo dado el desgaste de varios actores y la continua tensión entre visiones para el consejo, no se concretaron reuniones oficiales durante la primera mitad del año y el futuro del CCLT se volvió incierto.

Mientras que el CCGU y el CCDS son iniciativas del gobierno federal, el CCLT surgió como una iniciativa de la sociedad civil la cual el gobierno se vio obligado a aceptar. Aunque el programa de manejo para la ANP hace mención sobre el consejo –y que éste incluye a todos aquellos actores que participaron en la elaboración del mismo programa– no define ni las responsabilidades ni el rol de los consejeros en la administración de la ANP. Por lo tanto no hay un consenso sobre cual deba ser el poder o la influencia del CCLT en comparación con la Dirección del área.

En la práctica, entre los consejeros hay dos visiones sobre el propósito del CCLT. Por un lado, hay una *visión local* entre representantes de la sociedad civil que interpreta el consejo como un órgano colegiado que coordina y decide sobre cuales actividades son permitidas dentro de la ANP. Por otro lado, existe una *visión oficial* de los representantes gubernamentales que



interpreta el consejo como un grupo de consulta, donde los consejeros pueden expresar sus opiniones pero no tienen ningún poder oficial. En resumidas cuentas hay una tensión entre los consejeros sobre si el CCLT es un foro informativo o un foro para la toma de decisiones.

La tensión entre estas dos visiones ha creado una relación antagónica entre el CCLT y la Dirección del Área. Desde la óptica de la visión local se ve la Dirección como un equipo operativo el cual existe para poner en práctica las decisiones del CCLT y el Director del Área es visto como una persona que facilita el consejo. En cambio, desde la óptica de la visión oficial se ve el consejo como una mesa de consulta para los proyectos que la Dirección plantea para su consideración y el Director de Área es visto como la persona que lidera el consejo y quien tiene la última palabra sobre las actividades del ANP. Entre 1997 y 2001 hubo conflicto continuo entre estas dos visiones lo cual resultó en una desconfianza mutua entre la Dirección y el CCLT, y una lucha por parte de diversos actores locales para sustituir al Director del Área por una persona de la comunidad local.

### **3.2 Las Perspectivas de los Participantes**

Existe una alta congruencia entre los participantes en tanto al objetivo del consejo. A pesar de las visiones anteriormente descritas, en términos generales, las personas entrevistadas describían que el CCLT existe para evaluar propuestas de proyectos de investigación y de desarrollo dentro del ANP con el fin de realizar actividades que combinen la producción y la conservación. Los temas de tensión que existen acerca del CCLT son más bien sobre el control financiero y qué tanto poder tiene el consejo para la toma de decisiones que afectan el área.

***Hubo desconfianza mutua creado por falta de mecanismos de transparencia.*** Siendo oficina de una dependencia del gobierno federal, la Dirección es sujeta a controles fiscales por parte de las autoridades del mismo gobierno. La *Ley Federal de Transparencia* (DOF 2002) ofrece oportunidades para que la sociedad civil tenga acceso a este control, pero los demás actores dentro del CCLT no han tenido confianza en el manejo financiero de la Dirección. A la vez, a las diversas asociaciones civiles locales les hace falta mecanismos para rendir cuentas en cuanto a su manejo financiero. Como consecuencia no hay una transparencia en la operación del CCLT

y no hay acuerdo sobre cual actor o grupo de actores podría ser responsable para la contaduría del CCLT.

***Las motivaciones de los diversos actores influyen mucho en el proceso.*** En lugar de una colección de actores altruistas buscando un fin común, los interesados involucrados en el CCLT buscan adelantar sus propias agendas. Por el lado negativo hay interesados que simplemente desean aumentar su propio poder político o buscan acceso a los recursos financieros que se dedican a la conservación del área. Sin embargo, por el lado positivo un foro como el CCLT puede lograr una legitimidad entre los diversos interesados para que sus acciones tengan la aprobación de otros, algo que falta actualmente cuando ellos actúan en forma independiente. Por ejemplo, la participación de autoridades de las tres ordenes de gobierno ofrece una oportunidad para coordinar sus esfuerzos, dado que cada una tiene jurisdicción dentro del área y de otra manera pueden actuar para fines opuestos.

***El director del área detremina como funciona el consejo.*** Esta persona tiene un doble rol siendo tanto el secretario-técnico del consejo como el encargado por parte de la autoridad federal para administrar la ANP. Cómo se observó en el CCGU y el CCDS, hay una tendencia por parte de los servidores públicos para interpretar sus responsabilidades como tareas logísticas, por ejemplo buscar espacios para las reuniones del consejo, convocar a los consejeros y preparar minutas. Hace falta que el secretario técnico tome un rol más activo para promover el diálogo entre los interesados, ayudarles a entenderse mutuamente unos a otros y construir una acción colectiva.

***El consejo no tiene fundamento legal, pero hay resistencia al cambio.*** Con la excepción de dos paginas en el programa de manejo (SEMARNAP 1997), el CCLT no cuenta con un fundamento legal en la legislación mexicana. Esta ausencia causa tensión debido a que el Reglamento en Materia de ANP (DOF 2000) crea la figura de *Comité Técnico Asesor* (CTA) como un mecanismo oficial para la participación social dentro del sistema nacional de áreas protegidas. Los actores que comparten la visión oficial interpretan el nuevo reglamento como una señal de que el CCLT es un foro ilegal lo cual debería ser convertido a un Comité Asesor, mientras los

actores que apoyan la visión local argumentan que el CCLT no tiene que adaptarse al reglamento porque existió desde antes.

***El consejo tiene una influencia importante entre la sociedad civil local.*** El área protegida y el CCLT nacen de una iniciativa local para ordenar el uso del medio ambiente y evitar impactos adversos asociados al desarrollo petrolero. Tal preocupación sigue actualmente pero su realización rebasa la definición tradicional de la conservación y la figura actual de ANP. La meta común entre los actores locales es realizar un desarrollo regional ordenado y sustentable donde se proteja tanto al medio ambiente como a la sociedad y su economía local. Aunque la autoridad gubernamental no siempre ha compartido esta visión, tal desarrollo figura entre las últimas políticas de la CONANP (Enkerlin 2003), lo cual representa una nueva oportunidad para el diálogo hacia la renovación del CCLT con la convergencia entre la visión oficial y la visión local.

***Redefine el process.*** La crisis social en la Laguna de Términos es debido a que existe una pluralidad tanto de dependencias gubernamentales que tienen jurisdicción dentro de la región como de interesados que dependen de los recursos naturales de la región. En lugar de enfocarse sobre la ANP como herramienta para lograr la racionalización del uso de los recursos naturales, el CCLT podría dedicarse a analizar los programas de desarrollo de diversos actores activos en la región para dirigirlos hacia la realización de un desarrollo regional integral. Desde esta óptica regional, el CCLT podría salir de la administración directa de la ANP -dejando a un lado la competencia entre la visión local y la visión oficial de la misma- para tratar a la Dirección del Área como uno de los tantos actores con jurisdicción y programas que influyen en el desarrollo regional. Tal óptica regional reforzaría el CCLT para ser una mesa ronda de interesados e interactuar más con actores como *Petróleos Mexicanos*, los municipios, los cooperativos pesqueros y dependencias estatales en asuntos que sobrepasan la protección estricta de flora y fauna.

## Discusión

Se pueden comparar los diferentes procesos participativos por medio de ocho preguntas básicas (Tabla 1). Cada proceso reúne una dependencia del gobierno federal, algunos actores de la sociedad civil y del gobierno estatal. Hay variación entre los procesos en tanto a la participación de los municipios. Mientras el CCGU y CCDS son estructuras cerradas donde hay una clara distinción de quiénes son los consejeros, el CCLT tiene una estructura abierta y con una membresía ambigua. Hay una escasa participación por parte de tanto los municipios como aquellos actores de la sociedad civil que no son reconocidos por el gobierno. Oficialmente los procesos existen para informar al gobierno con el fin de mejorar su conocimiento y desempeño, sin embargo en la práctica estos procesos ejercen un poder extraoficial para influir la gestión de los recursos naturales.

En los tres procesos los interesados participan principalmente por medio de reuniones donde se intercambian perspectivas sobre qué está ocurriendo en el tema, qué necesidades existen y qué acciones se deben tomar. No obstante existe una diversidad importante en tanto a la motivación que inspira cada interesado a participar. Dependiendo de la agenda del consejero individual o la organización que éste representa, la motivación para participar en el proceso puede incluir los objetivos como proteger su fuente de sustento o promover la conservación, ganar poder político u obtener acceso a recursos financieros, o tener una desconfianza del gobierno.

En cada proceso existe desequilibrios entre los diferentes consejeros respecto al poder que tiene cada uno y los costos que enfrenten para participar. En los tres procesos, los costos de viaje determinen quienes pueden participar. Aquellos interesados quienes tienen que atravesar grandes distancias para asistir a las reuniones enfrenten costos más elevados tanto de tiempo como de transporte. En el CCGU los representantes para los sectores de uso agrícola, pecuario e industrial tienen una desventaja en tanto a financiamiento y acceso a los oficiales de la CNA. Los costos de viaje representan una barrera para la participación de los actores menos favorecidos sin embargo varios participantes temen que si haya un apoyo monetario para facilitar la participación de estos actores se podría promover la auto-censura. El peso moral de los consejeros depende de que sus puestos son honoríficos, lo cual permite que los consejeros pueden hablar abiertamente y ser críticos de las acciones del gobierno.

El CCGU enfoque sobre la coordinación interinstitucional y favorece las voces gubernamentales, mientras las voces de la sociedad civil son favorecidas en tanto el CCDS como el CCLT. Sin embargo, tanto el CCDS como el CCLT son limitados por la ausencia de un actor clave, la legislatura estatal en el caso del CCDS y *Petróleos Mexicanos* en el caso del CCLT. Si estos actores participaran en estos procesos, el dialogo y las acciones de los consejos tendrían más peso.

Una señal del éxito en los procesos participativos es cuando se revisa o expanden los límites geográficos y/o institucionales para la gestión de los recursos naturales. Este cambio en escala ocurre debido al aprendizaje mutuo entre interesados que permiten cuestionar las prácticas de la gestión y adaptarse a nuevos objetivos y conocimientos. En el CCGU, la participación de las instituciones estatales y de los usuarios del agua fomenta una consideración de los aspectos socio-económicos de la distribución del agua en adición a su cantidad y calidad. A la vez, algunas de las personas entrevistadas expresaron un interés en invitar a Guatemala para participar en el proceso dado que el río Usumacinta nace en este país vecino y forma una cuenca transfronteriza. En el CCLT, la preocupación sobre el impacto de la industria petrolera y la caída en la productividad de los recursos pesqueros sobrepasa los límites del ANP y fuerza una consideración de la Sonda de Campeche. Este aprendizaje muestra que los procesos participativos no son foros estáticos con definiciones predefinidos, sino procesos dinámicos donde los papeles y las responsabilidades de cada participante están en constante evolución.

Existen barreras que limitan la participación de los interesados. En el CCGU, la estructura de las reuniones del propio consejo y el GSE limita las oportunidades para fomentar un diálogo abierto entre los consejeros. En tanto el CCDS como el CCLT, la ubicación de las reuniones representa una barrera para los actores que viven en otros municipios y si se turna la ubicación de estas reuniones, se fomentaría una mayor participación. La ausencia del congreso estatal limita el impacto que el CCDS podría tener en la política ambiental estatal mientras la falta de un reconocimiento legal limita la influencia del CCLT.

Finalmente, es importante notar que mientras el CCGU y CCDS fueron iniciados por el gobierno, el CCLT fue iniciado por integrantes de la sociedad civil. El fuerte apoyo local para el CCLT -y su sobrevivencia de una u otra forma aún sin el apoyo del gobierno- indica que los procesos participativos iniciados por la sociedad civil pueden ser más duraderos que los procesos convocados por el gobierno. De hecho, es lógico esperar que los procesos que vienen de la sociedad civil sean así. Mientras el primer reto para los procesos convocados por el gobierno es conscientizar la sociedad civil sobre el propósito del proceso y su participación en el mismo, cuando es la sociedad civil quien inicia el proceso, es porque ya existe una idea clara entre la sociedad civil sobre el propósito del proceso, sus responsabilidades y qué se quiere lograr por medio de la participación.

### ***Hacia una Cultura de Participación***

Mientras los tres procesos participativos estudiados enfrentan retos significativos, la simple existencia de estos procesos marca un antecedente importante. Tal participación es notable cuando uno considera que hace apenas dos décadas estos procesos de gobernanza eran centralizados en las manos de unos cuantos expertos dentro de las estructuras institucionales del gobierno. Ahora, la gestión de los recursos naturales es un proceso cada vez más abierto a la participación de otros –tanto los expertos del tema como los demás interesados– formando así una interfaz para un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil.

Dado la diversidad de procesos e interesados, no es posible proponer una única solución para resolver la problemática que enfrenta la práctica de la participación social en México. Si un proceso participativo es exitoso o no, a menudo depende de su sensibilidad a características locales como cultura, economía, paisaje y la mezcla de interesados e intereses que existen. Por esta razón no es posible simplemente proponer o importar modelos de participación desde afuera. Podremos aprender de la experiencia propia y las experiencias ajenas, pero para hacerlo primero hay que socializar los bases de cualquier modelo entre los interesados y dejar que ellos adapten el modelo a su contexto y realidad local. La intención de esta sección es ofrecer temas para promover el diálogo entre los interesados, para fomentar su reflexión sobre cómo mejorar su propio proceso y su práctica de participación.

La experiencia de estos tres procesos participativos sugiere que se puede fomentar una cultura de participación por medio de la creación de un compromiso común entre los diferentes niveles de gobierno, la consideración de las motivaciones individuales, la fomentación de discusiones sobre el propósito de proceso y la participación de los actores, la creación de estructuras horizontales y el establecimiento de mecanismos de transparencia y representabilidad.

***Crear un compromiso común entre los diferente niveles de gobierno.*** Actualmente existe una diferencia en la aceptación de la participación social entre diferentes niveles del gobierno. Cuando un proceso participativo es iniciado por el gobierno federal, los gobiernos estatales o municipales pueden percibirlo como una amenaza a sus poderes o jurisdicción. Como consecuencia, parte del esfuerzo de estos procesos es dedicada a la coordinación intergubernamental. En cambio, se podría reforzar estos procesos si los diferentes niveles de gobierno crearan acuerdos entre sí donde se plasmara un compromiso común a la participación social y su rol en la gestión de los recursos naturales.

***Considerar las motivaciones de los actores involucrados.*** Los diversos actores tienen diferentes objetivos que les motivan a participar en estos procesos. Las acciones de los procesos participativos tienen que equilibrar estos objetivos individuales con los objetivos comunes para una mejor gestión de los recursos naturales. El hecho de satisfacer parcialmente los objetivos individuales sirve para motivar la continua participación de los diversos actores y para ayudar a hacer el proceso más atractivo en comparación a una forma alternativa de negociación social como son las marchas o las protestas civiles. Para evitar que la participación sola beneficie a unos cuantos (Olson 1982), existe un triple criterio donde cualquier acción de un proceso participativo debe resultar en (1) una mejora en la integridad física de los recursos naturales, o (2) una mejora en la capacidad para lograr lo mismo, o (3) contribuir al aprendizaje de los actores involucrados. Estos procesos requieren de coordinadores que toman un rol activo para ayudar a los consejeros a entenderse mutuamente.

En una cultura de participación, hay que observar que la participación es tanto una responsabilidad como un derecho. La legislación abre oportunidades para la participación social

y cada vez más se habla del derecho de los ciudadanos para participar en los procesos de gobernación, sin embargo cuando una persona participa en un proceso – ya sea para la gestión de los recursos naturales o para cualquier otra temática– también se adquiere una responsabilidad. En el caso de los consejeros que representa a usuarios de algún recurso natural, tienen que ser conscientes de que al aceptar el cargo de consejero, se adquiere la responsabilidad para comunicar con los usuarios, llevar sus perspectivas y propuestas al consejo e informarles de las acciones del consejo. Por medio de un proceso participativo, el gobierno y la sociedad civil se vuelvan corresponsables de la gestión de los recursos naturales y adquieren nuevos derechos hacia los demás usuarios y ciudadanos.

***Fomentar discusión sobre el propósito de participación.*** Se debe fomentar discusión entre los actores sobre el propósito de la participación y si el proceso participativo es un foro informativo o un foro para la toma de decisiones. No es necesario establecer una definición definitiva del proceso, sino dar a todos los participantes una oportunidad para compartir su visión del mismo. Un proceso participativo exitoso apoya el aprendizaje entre sus miembros y con el tiempo el proceso madura para modificar sus objetivos y aumentar las responsabilidades que abarca. Así, con el tiempo, un proceso que comienza como un foro informativo puede evolucionar para incorporar aspectos de un foro para la toma de decisiones.

Un punto de entrada es fomentar una discusión sobre los derechos, las responsabilidades y el rol de cada interesado dentro del proceso para la gestión de los recursos naturales. Por medio de esta discusión los diversos interesados pueden mejorar su entendimiento de las perspectivas de los demás actores involucrados. No es necesario llegar a un consenso absoluto entre los interesados sobre los derechos, las responsabilidades y el rol de cada quien -una cierta tensión entre diferentes perspectivas puede ser sana- sino tal discusión debe enriquecer el entendimiento del propósito del proceso y la función de la participación de los interesados en el mismo. En general, la motivación para los participantes gubernamentales es lograr una mayor coordinación interinstitucional, mientras la motivación de los participantes de la sociedad civil tiende a ser la oportunidad para una incidencia política, es decir poder influir y contribuir a la elaboración o renovación de la política sobre el uso y la gestión de los recursos naturales.



***Crear estructuras horizontales.*** Mientras las dependencias del gobierno tienen estructuras jerárquicas, las asociaciones civiles tienden a ser organizadas en una forma más horizontal. Los procesos participativos están estructurados como mesa-redondas y crean un punto de enlace entre la sociedad civil y las institucionales gubernamentales. Alrededor de un proceso participativo se fomenta una estructura informal donde la organización jerárquica es secundaria a una red más horizontal entre los interesados. Con el tiempo, un proceso participativo puede distribuir las responsabilidades para la gestión de los recursos naturales entre distintos interesados de esta red. Como consecuencia, las dependencias gubernamentales tienen que enfrentar un proceso participativo con un grado de flexibilidad y adaptabilidad porque los resultados del proceso no son completamente predecibles y pueden variar en las políticas y los programas establecidos. Siempre y cuando los resultados de un proceso participativo contribuyan a la mejor gestión de los recursos, tal variación debe ser aceptada como parte del aprendizaje mutuo entre interesados.

***Establecer mecanismos de transparencia y representabilidad.*** Todos los actores involucrados en un proceso participativo deben ser capaces de demostrar y mantener su transparencia y representabilidad. El desempeño de los representantes y las instituciones gubernamentales es controlado por medio de auditorías, procedimientos y elecciones; pero rara vez existe semejante control del desempeño de los representantes y las organizaciones de la sociedad civil. Para asegurar su representabilidad, cada consejero individual involucrado en un proceso participativo tiene que informar a los constituyentes que él o ella representa. Además esta persona tiene que reunir las ideas, reacciones y opiniones que ellos presentan para poder llevar esta perspectiva al proceso. Las asociaciones civiles involucradas en un proceso participativo pueden fomentar la confianza de los demás actores si mantienen prácticas transparentes. Por ejemplo, una asociación civil puede crear un acta constitutiva, rendir cuentas por medio de informes del estado financiero y establecer mecanismos claros y democráticos tanto en la administración como en la toma de decisiones dentro de su organización. Si se aumenta la transparencia y representabilidad de los consejeros y organizaciones involucrados, los procesos participativos pueden aumentar tanto su visibilidad como su poder de convocatoria entre la sociedad civil.

## **Conclusión**

La existencia de tales procesos es parte de una nueva cultura de participación que está naciendo, donde las ciudadanas y los ciudadanos toman un rol activo en los procesos que anteriormente eran responsabilidad exclusiva del gobierno. La gestión de los recursos naturales es tan complicada porque a menudo estos recursos son bienes comunes que pertenecen a todos y a la vez pertenecen a nadie. Así como los recursos naturales, existen otros bienes comunes que son compartidos entre todos los mexicanos como son la salud, la educación, la seguridad y hasta la misma democracia. Desde tiempo atrás el gobierno ha administrado estos bienes comunes en el nombre de la ciudadanía pero en la actualidad la sociedad civil puede ser corresponsable por su cuidado y continuidad.

Al reunir las perspectivas de varios de sus participantes, este estudio identifica que los procesos participativos pueden aumentar su desempeño (Tabla 2). En general se pueden hacer cinco recomendaciones para fomentar una cultura de participación: crear un compromiso común en los diferentes niveles de gobierno, considerar las motivaciones de los diversos interesados, fomentar la discusión sobre el propósito del proceso y la participación de los interesados, crear estructuras horizontales, y establecer mecanismos de transparencia y representabilidad.

Un viejo dicho describe a la democracia como el peor sistema de gobernanza, con excepción de todos los demás sistemas conocidos. Así como la práctica actual de la democracia, los procesos participativos para la gestión de los recursos naturales no son perfectos; sin embargo son entre las mejores estrategias que conocemos para enfrentar tanto las múltiples demandas sobre los recursos naturales como la incertidumbre en su comportamiento y los eventos futuros. Queda claro que los procesos participativos no pueden ser abandonados sino deben ser mejorados. Hay oportunidades para mejorar estos procesos para que sean más eficientes, equitativos y efectivos, y mejoren el desarrollo sustentable en beneficio a toda la sociedad mexicana.

## **Agradecimientos**

Agradezco los esfuerzos de Benedicte Bucio, Nora Madrigal, y Daniel Buckles por sus comentarios en la elaboración de este informe. Este estudio fue posible gracias a apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

## Referencias

Bustillos, J. 2000 *Petrolero, áreas naturales y gestión ambiental*. México, D.F.: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

Calzada-Falcón, F. 1997 *Desarrollo sustentable en Tabasco: posibilidades y limitaciones*. Villahermosa, Tabasco: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Castelan, E. 2001 *Los consejos de cuenca en México*. Mexico D.F.: Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C.

CNA. 2000 *Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalava y Usumacinta*. México, D.F.: Comisión Nacional del Agua.

Diario Oficial de la Federación. 21 de noviembre de 2002 *Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se crea el consejo consultivo nacional y cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable*.

———. 11 de junio del 2002 *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

———. 30 de noviembre 2000 *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas*.

———. 26 de octubre de 2000 *Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se crea el consejo consultivo nacional y los cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable*.

———. 10 de diciembre del 1997 *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales*.

———. 21 de abril de 1995 *Acuerdo mediante el cual se crean el consejo consultivo nacional y cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable*.

———. 6 de junio del 1994 *Decreto por el que se declara como área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Laguna de Términos, ubicada en los municipios de Carmen, Palizada y Champotón, Estado de Campeche*.

———. 24 de noviembre del 1992 *Ley de Aguas Nacionales*.

———. 28 de enero del 1988 *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

Enkerlin Hoeflich, Ernesto 2003 *Presentación de programas de CONANP*. III Semana Nacional de la Conservación. Cd. Del Carmen, Campeche: Universidad Autónoma del Carmen.

Olson, M. 1982. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. Yale University Press: London, UK.

Robles Gil, R. y M. Soto Martínez. 2003 *La construcción de sujetos ciudadanos colectivos: democracia y derechos humanos en México*. Montreal, Canadá y México D.F.: Alianza Cívica y International Centre for Human Rights and Democratic Development.

SEMARNAP. 1997 *Programa de manejo del área de protección flora y fauna Laguna de Términos*. México, D.F.: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

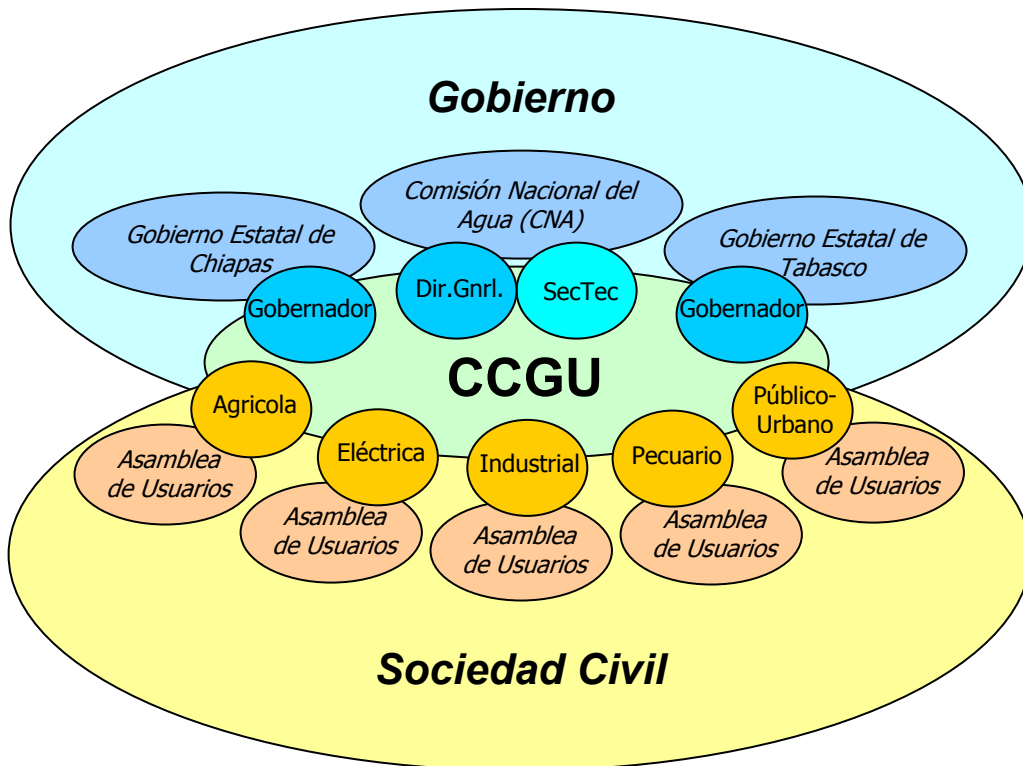


Figura 1: Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva-Usumacinta (CCGU)

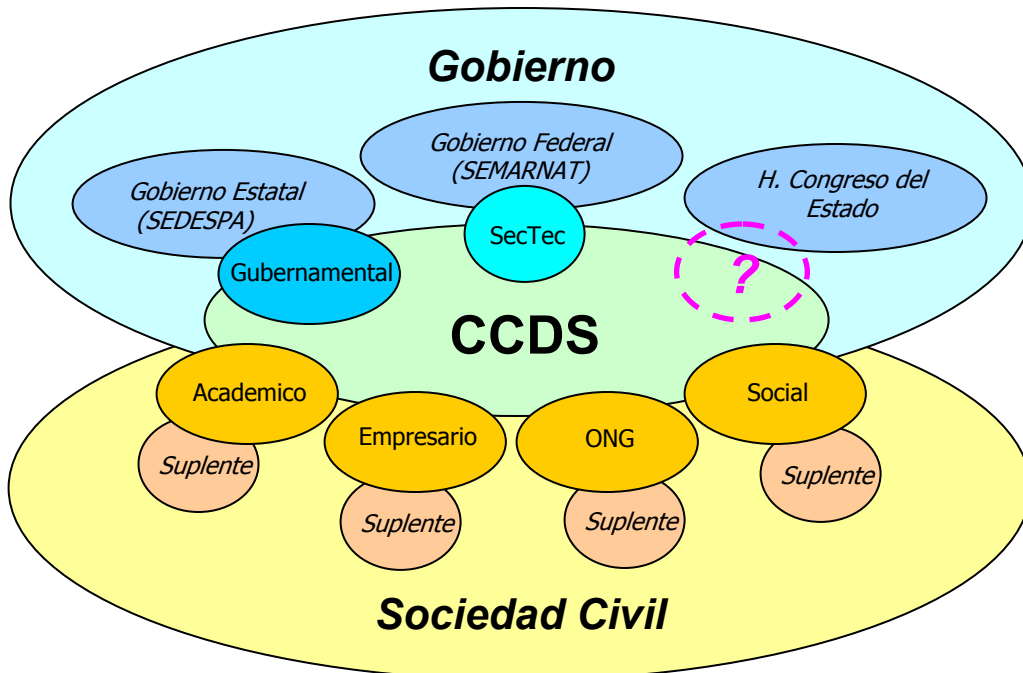
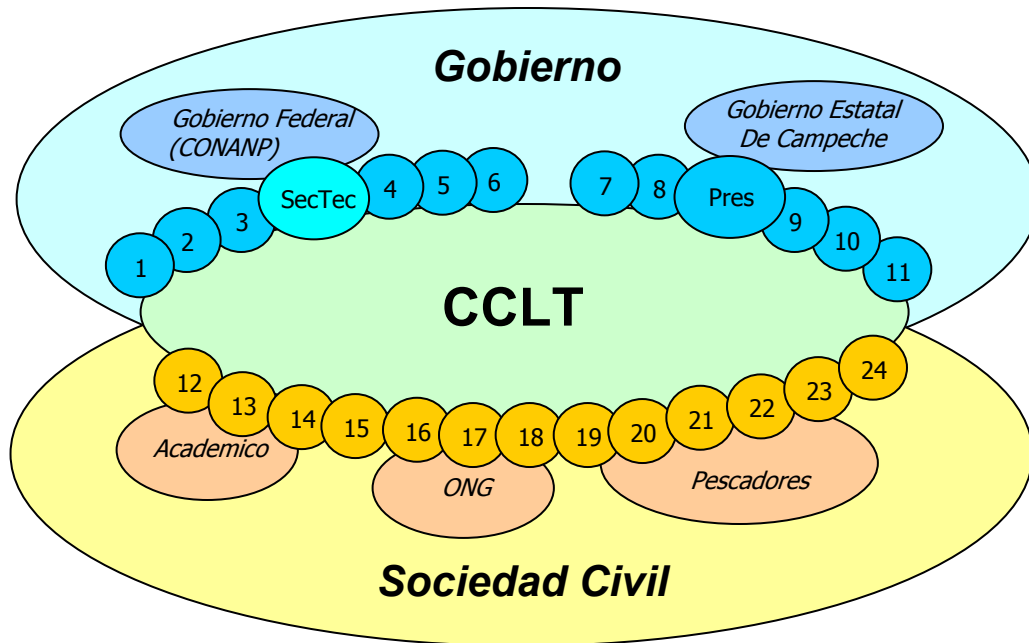


Figura 2: Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (Tabasco)



- |    |                                    |    |   |
|----|------------------------------------|----|---|
| 1  | SEMARNAT                           | 12 | Universidad Autónoma de Campeche  |
| 2  | Secretaría de Pesca                | 13 | Universidad Autónoma del Carmen   |
| 3  | PROFEPA                            | 14 | Universidad Nacional Autónoma de México   |
| 4  | Secretaría de Desarrollo Social    | 15 | Consejo Coordinador Empresarial   |
| 5  | Secretaría de Marina               | 16 | Grupo Ecologista Quelonios A.C.   |
| 6  | Petróleos Mexicanos                | 17 | Fundación Sandoval Caldera A.C.   |
| 7  | Secretaría de Ecología del Estado  | 18 | Marea Azul A.C.   |
| 8  | H. Congreso del Estado de Campeche | 19 | Cámara Nacional de la Industria Pesquera  |
| 9  | H. Ayuntamiento de Carmen          | 20 | Movimiento de Campesinos y Pescadores Libres de la Península de Atasta A.C.                           |
| 10 | H. Ayuntamiento de Palizada        | 21 | Unión Regional de Grupos Solidarios y Cooperativas Pesqueras Ribereñas del Sur del Estado de Campeche |
| 11 | H. Ayuntamiento de Champoton       | 22 | Unión de Sociedades de Solidaridad Social y Cooperativas Pesqueras del Carmen                         |
|    |                                    | 23 | Unión de Productores de Pesca Ribereña y Ecoturismo de Sabancuy                                       |
|    |                                    | 24 | Asociación Ganadera Local del Carmen  |

**Figura 3:** Consejo Consultivo del ANP Laguna de Términos

**Tabla 1: Resumen de los Procesos Estudiados**

Pregunta	Proceso Participativo		
	Cuenca Hidrológica (CCGU)	Política Ambiental (CCDS-Tabasco)	Área Natural Protegida (CCLT)
1. ¿Quiénes participan?	Estructura cerrada: CNA, gobiernos estatales, CFE, agricultores, ganaderos y sistemas de agua potable	Estructura cerrada: SEMARNAT, gobierno estatal, académicos, empresarios y activistas	Estructura abierta: asociaciones civiles, CONANP, universidades, municipios, gobierno estatal, ecologista, congreso estatal
2. ¿Quiénes no participan?	Académicos, asociaciones civiles, municipios	Municipios, congreso estatal	Participación de PEMEX es escasa
3. ¿Cuál es el propósito de la participación?	Coordinar y concentrar, fomentar perspectiva de cuenca, crear consenso sobre agenda	Asesorar a SEMARNAT	Priorizar agenda de investigación y dar seguimiento al ordenamiento ecológico
4. ¿Por qué participan?	Invitación por parte de CNA, obtener acceso a recursos financieros de la federación	Oportunidad para influir política ambiental federal y estatal	Mitigar los impactos de la industria petrolera, proteger el sustento de productores y pescadores, vigilar la Dirección
5. ¿Cómo participan?	Reuniones periódicas, informando sobre avances individuales	Reuniones para revisar política y acciones de dependencias ambientales y emitir recomendaciones	Reuniones para asignar fondos a proyectos de conservación, debatir propósito del consejo
6. ¿Cuales desequilibrios existen?	Jurisdicción sobre recursos hídricos concentrados en CNA, diferencia entre consejeros en disponibilidad de tiempo y fondos para viáticos	Diferencia entre participación de consejeros titulares y suplentes	Tensión entre una visión local con influencia social entre población y una visión oficial con respaldo legal
7. ¿Hay cambios a escala geográfica o institucional?	Creciente necesidad para involucrar a Guatemala y factores socio-económicos	No	Presiones de industria petrolera y caída en pesca necesitan consideración de la Sonda de Campeche
8. ¿Cuales barreras a la participación existen?	Baja frecuencia de reuniones, falta de oportunidad para diálogo entre consejeros	Falta participación del congreso estatal, ubicación de las reuniones inhibe la participación de municipios	El proceso no tiene fundamento legal, distancia a reuniones inhibe la participación de municipios

**Tabla 2: Conclusiones para cada Proceso Participativo**  
**Consejo de Cuenca para los Ríos Grijalva-Usumacinta**

- El consejo falta una visión común
- El consejo Falta representabilidad
- El consejo no tiene poder de convocatoria
- No todos los consejeros tienen oportunidades iguales para participar
- Es necesario compartir los costos

**Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (Tabasco)**

- El consejo abarca muchos temas
- El consejo es tanto para escuchar como para proponer
- Hace falta la participación del congreso estatal
- Falta poder de convocatoria y representabilidad
- La personalidad de los consejeros es clave

**Consejo Consultivo para ANP Laguna de Términos**

- La falta de transparencia crea desconfianza
- Las motivaciones individuales de los actores son importantes
- El director del área determine como el consejo funciona
- El consejo falta fundamento legal y hay resistencia al cambio
- Hay un apoyo local para el consejo