



La Corresponsabilidad Ambiental en el Sureste Mexicano:

Procesos de Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales

Un estudio preparado para la Iniciativa de Programa MINGA

Bruce Currie-Alder

bcurrie-alder@idrc.ca

Versión 6: 9 de octubre de 2004.

Sírvase citar como:

Currie-Alder, B. 2004 *La Corresponsabilidad Ambiental en el Sureste Mexicano: Procesos de Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales*. Estudio preparado para la Iniciativa de Programa Minga. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI), Ottawa, Ontario, Canadá.

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

Resumen Ejecutivo

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 en 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: el *Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva-Usumacinta*, en torno a los recursos hídricos, el *Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable*, en torno a la política ambiental, y el *Consejo Consultivo de la Laguna de Términos*, en torno a la conservación de una área natural protegida. Se entrevistó a 35 personas --7 mujeres y 28 hombres-- involucradas en 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.

Este informe contiene una descripción de la problemática general de cada proceso, el origen, propósito y estructura del mismo, junto con un análisis de las perspectivas de los participantes. Para el autor, estos procesos no son perfectos, pero forman parte de las estrategias más equitativas conocidas para enfrentar las múltiples demandas sobre los recursos naturales. El informe identifica oportunidades para mejorar cada proceso y avanzar en la perspectiva del desarrollo sustentable en beneficio de toda la sociedad mexicana. En general, existen cinco requisitos para fomentar una cultura de participación: (1) generar un compromiso común en los diferentes niveles de gobierno; (2) tener en consideración las motivaciones de los interesados; (3) promover la discusión en torno a los propósitos del proceso y de la participación de los interesados; (4) crear estructuras horizontales; y (5) establecer mecanismos de transparencia y representatividad.

La existencia de procesos de estas características forma parte de una nueva cultura de participación en la cual ciudadanas y ciudadanos asumen un rol activo en instancias que anteriormente eran de responsabilidad exclusiva del gobierno. Aunque el gobierno sigue en la actualidad administrando estos recursos en nombre de la ciudadanía, la sociedad civil se convierte cada día más en un socio corresponsable del cuidado y la renovación continua de los recursos naturales.

Contenido

1. Introducción	4
2. Cuencas Hidrográficas.....	6
2.1 Problemática General	7
2.2 Origen, Propósito y Estructura.....	9
2.3 Las Perspectivas de los Participantes	11
2.4 Análisis de Proyecto de Ley.....	13
3. Política Ambiental	14
3.1 Problemática General	14
3.2 Origen, Propósito y Estructura.....	15
3.3 Las Perspectivas de los Participantes	17
4. Áreas Naturales Protegidas	18
4.1 Problemática General	20
4.2 Origen, Propósito y Estructura.....	20
4.3 Las Perspectivas de los Participantes	23
5. Discusión	25
6. Hacia una Cultura de Participación.....	28
7. Conclusión.....	31
Referencias.....	32
Anexo	33

Glosario

AC	Asociación Civil
ANP	Área Natural Protegida
CCDS	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable
CCGU	Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva y Usumacinta
CCLT	Consejo Consultivo de la ANP Laguna de Términos
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CTA	Comité Técnico Asesor
DOF	Diario Oficial de la Federación
GSE	Grupo de Seguimiento y Evaluación
GTE	Grupo de Trabajo Especializado
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (94 -00)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (00-presente)

1. Introducción

Dentro de la administración pública federal hay una tendencia tanto a una desconcentración –donde se trasladan responsabilidades desde las oficinas centrales hacia las regionales– como una descentralización –donde se trasladan responsabilidades hacia los estados o municipios (Castelán 2001). Existen múltiples razones para 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 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 llevan los procesos de la 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 limitaciones 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 público combine sus esfuerzos con capacidades complementarias existentes en la sociedad civil. La participación social permite a los actores gubernamentales y de la sociedad civil efectuar alianzas con el fin de lograr una gestión más eficaz que la que pudiera alcanzar cualquiera de ellos trabajando por su propia cuenta. Tales alianzas son más necesarias 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, se registra un creciente número de instancias donde la responsabilidad en la gestión de los recursos naturales es compartida entre autoridades gubernamentales y la sociedad civil. En el plano internacional, tratados como la Declaración de Río y la Convención de Aarhus han incluido llamados a una mayor participación pública en los procesos de gobernanza ambiental. En el plano nacional, el Artículo 157 de la *Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* establece que “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 métodos para alcanzar esta *corresponsabilidad*, en la forma de procesos participativos asociados a la gestión de las cuencas hidrográficas, la política ambiental y la conservación de las áreas naturales protegidas.

Propósito del Estudio Este estudio recoge las perspectivas de personas involucradas en procesos participativos para la gestión de los recursos naturales en la región sureste del país: *el Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva-Usumacinta* (CCGU), *el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable* en Tabasco (CCDS) y *el Consejo Consultivo de la Laguna de*

Términos (CCLT). Se hicieron reuniones con diferentes participantes de estos procesos con el fin de: (1) entender como funciona la participación en la práctica; (2) promover la reflexión entre los y las participantes sobre sus experiencias; y (3) identificar oportunidades de aprendizaje mutuo entre los procesos estudiados

Métodología Entre los meses de abril y julio de 2003 se contactaron personas involucradas en los tres procesos participativos estudiados, con el fin de presentarles los objetivos del estudio y entregarles un protocolo del mismo con una lista de preguntas (ver anexo al final de este informe). Cuando las personas accedían, se hicieron arreglos para reunirse con ellas en otra fecha, para realizar una entrevista localizada. Estas entrevistas se llevaron acabo en el lugar y hora que los participantes indicaron como lo más convenientes para ellos. En el CCGU y el CCDS se pretendió entrevistar a todos los participantes, pero dos personas no fueron incluidas porque vivían en lugares inaccesibles. En el caso del CCLT, dada su amplia membresía, se utilizó una estrategia más selectiva por la cual se buscó entrevistar a las personas más activas dentro del proceso y que representaran los diversos intereses de los participantes involucrados.

En total, fueron entrevistadas 35 personas y dos personas no accedieron a ser entrevistadas. Cada entrevista duró de 25 a 140 minutos y se realizó de manera conversacional, con preguntas abiertas, aunque siguiendo el protocolo de estudio anteriormente entregado (Yin 1994). Se consultaron también las actas de las reuniones y la legislación aplicable. Finalmente, en noviembre de 2003 se invitó a las y los participantes de estos procesos a intervenir en talleres interactivos a fin de compartir, verificar y socializar los resultados del análisis del investigador. Este informe utiliza en parte palabras propias de algunas de estas personas pero, para mantener la confidencialidad, sólo se identifica el proceso en el cual participan.

Participación de la Mujer De las 35 personas entrevistadas, 7 eran mujeres y 28 eran hombres. Como se muestra en la Tabla 1, las mujeres representan aproximadamente un tercio de los consejeros en el CCLT y el CCDS, pero representan menos de un décimo de los consejeros del CCGU.

Tabla 1: Participación de la Mujer en los Procesos Estudiados

	Ríos Grijalva- Usumacinta (CCGU)	Desarrollo Sustentable (CCDS-Tabasco)	ANP Laguna de Términos (CCLT)	Promedio
Porcentaje de participantes que son mujeres	6%	30%	33%	20%

Estructura Las tres secciones siguientes se dedican a los tres procesos participativos estudiados mediante una descripción de la problemática general enfrentada por cada uno, su origen, propósito y estructura, así como un análisis de las perspectivas de los participantes. A continuación se presenta una discusión comparativa de los tres procesos y se concluye con

una identificación de las lecciones que estos procesos ofrecen para la construcción de una nueva cultura de participación en México.

2. Cuencas Hidrográficas

En la tradición legal mexicana, el agua es propiedad pública nacional. El gobierno federal puede aprobar concesiones para el aprovechamiento del agua, pero requiere que los usuarios se registren oficialmente y paguen derechos según la cantidad de agua utilizada. También existen normas que especifican la devolución a la naturaleza del agua utilizada, la calidad mínima requerida para su descarga y el pago de multas si no cumple con este requisito. La *Comisión Nacional del Agua* (CNA) es la autoridad única encargada de coordinar los múltiples aprovechamientos del agua. Creada en enero de 1989, la CNA tiene como antecedente institucional la *Secretaría de Recursos Hidráulicos* fundada en 1946. Como su antecesora, la CNA ha centrado su atención en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica. Sin embargo, de acuerdo con la *Ley de Aguas Nacionales* y su reglamento (DOF 1997, 1992), el mandato de la CNA incluye también la promoción de la participación social en los Consejos de Cuenca, una instancia institucional establecida para la gestión integrada de las cuencas hidrográficas.

Los Consejos de Cuenca también tienen antecedentes en México en las Comisiones de Cuenca que existieron entre los años 1950 y 1970. Estas Comisiones se basaban en las experiencias de la Autoridad del Valle de Tennessee (*Tennessee Valley Authority*), en 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 1989 y 1994 para resolver tensiones por el uso del agua en los estados de México, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco (Castelán 2001).

A partir de la publicación de la *Ley de Aguas Nacionales*, la CNA comienza a promover los Consejos de Cuenca a lo largo del país como una instancia de coordinación y concertación entre la CNA, dependencias de los gobiernos federal, estatal o municipal y representantes de los usuarios de las respectivas cuencas hidrográficas. 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).

El encargado de los Consejos de Cuenca en la CNA es el departamento de *Participación Social y Programa Rurales*, lo cual implica que la CNA ve la gestión de las cuencas principalmente como un asunto del sector rural. La autoridad de la CNA coexiste con una pluralidad de instituciones que actúan a nivel federal, estatal y municipal, con responsabilidades para la

agricultura, el desarrollo rural, la calidad del agua y el agua potable. La política de la CNA consiste en utilizar los Consejos de Cuenca como un foro para coordinar estos actores en las áreas geográficas de su jurisdicción respectiva y concentrar estratégicamente sus acciones en las áreas no cubiertas por otras instituciones.

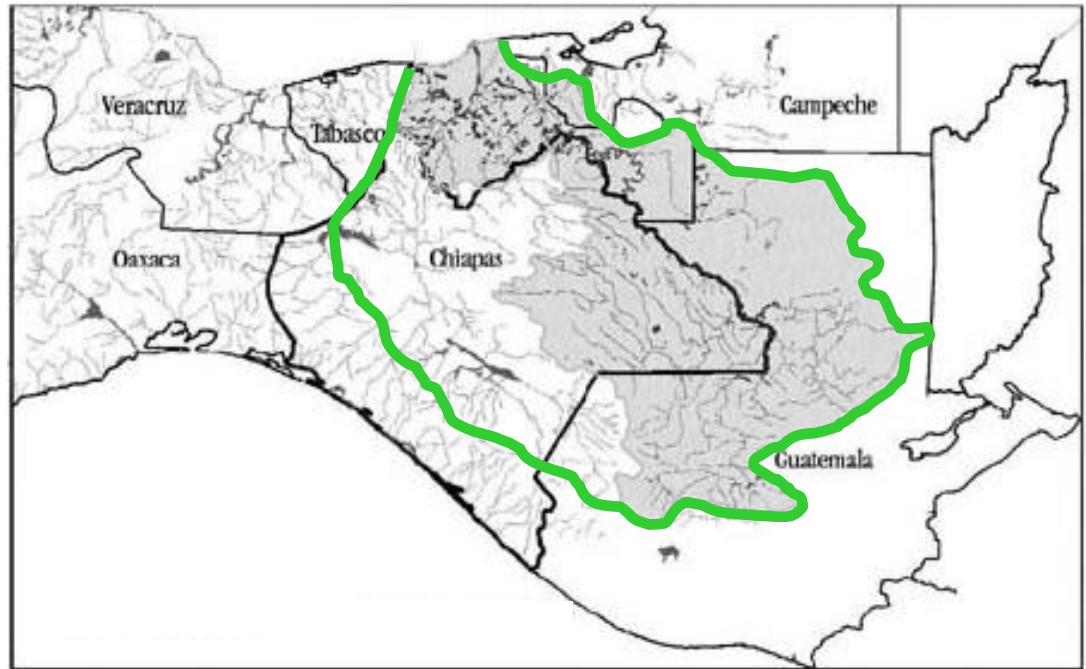


Figura 1: La Cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta

2.1 Problemática General

La cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta drena gran parte del agua de Guatemala y los estados de Chiapas y Tabasco. Aunque incluye sólo 4.7% del territorio nacional, su escurrimiento anual representa un tercio de los recursos de agua dulce a nivel nacional (Figura 1, 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, que han aumentado en su significado por el crecimiento de nuevos asentamientos humanos en zonas inundables. Por otra parte, la problemática de las inundaciones probablemente se ha agravado por la erosión y la 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. Existe contaminación orgánica de los ríos causada por fuentes asociadas a la agricultura y al manejo inapropiado de los agroquímicos y el

excremento de los animales, además de aquella causada por fuentes fijas, como la descarga de aguas residuales de los centros urbanos y otros 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 en muchas partes de México, el agua de los sistemas de distribución 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.

Hay una tensión entre la generación eléctrica y los otros usos del agua. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) opera cuatro presas importantes a lo largo del río Grijalva, que representan 40% de la capacidad hidroeléctrica del país (CNA 2000). Para maximizar el valor de la generación eléctrica, a la CFE le conviene almacenar agua detrás de las presas, dejándola fluir sólo cuando es necesaria para alimentar los generadores eléctricos. Sin embargo, los sistemas de agua potable y la agricultura río abajo requieren de un flujo constante para su abastecimiento. La CFE se preocupa por el uso de la tierra alrededor del embalse de las represas de Angostura y Peñitas. Aunque estos terrenos son de propiedad de la federación, los campesinos pueden acceder a los mismos para alimentar a sus animales. Sin embargo, en ocasiones, algunos campesinos siembran o construyen su vivienda en estos terrenos y se exponen al riesgo de una inundación si se eleva el nivel del embalse. A su vez, la deforestación de la región representa un riesgo adicional para la erosión de los suelos, que podría rellenar los embalses con sedimentos. En la actualidad, no hay desarrollo hidroeléctrico sobre el río Usumacinta, pero la CFE ha hecho estudios de su factibilidad y podrían ser propuestas nuevas presas para satisfacer lo que constituye un aumento continuo en la demanda de energía eléctrica.

Otros desafíos para la cuenca incluyen la ausencia de planeación en la franja fronteriza y las áreas afectadas por el conflicto Zapatista, así como asegurar el abasto de agua potable para todas las colonias en los centros urbanos. Falta también información sobre la calidad del agua, su estado y el comportamiento de los recursos hídricos. La información existente debe ser mejorada porque muchas veces no es confiable o no es coherente. Además, no existe una definición del flujo del agua que se requiere en los ríos para mantener la integridad ecológica del área y de la salud humana.

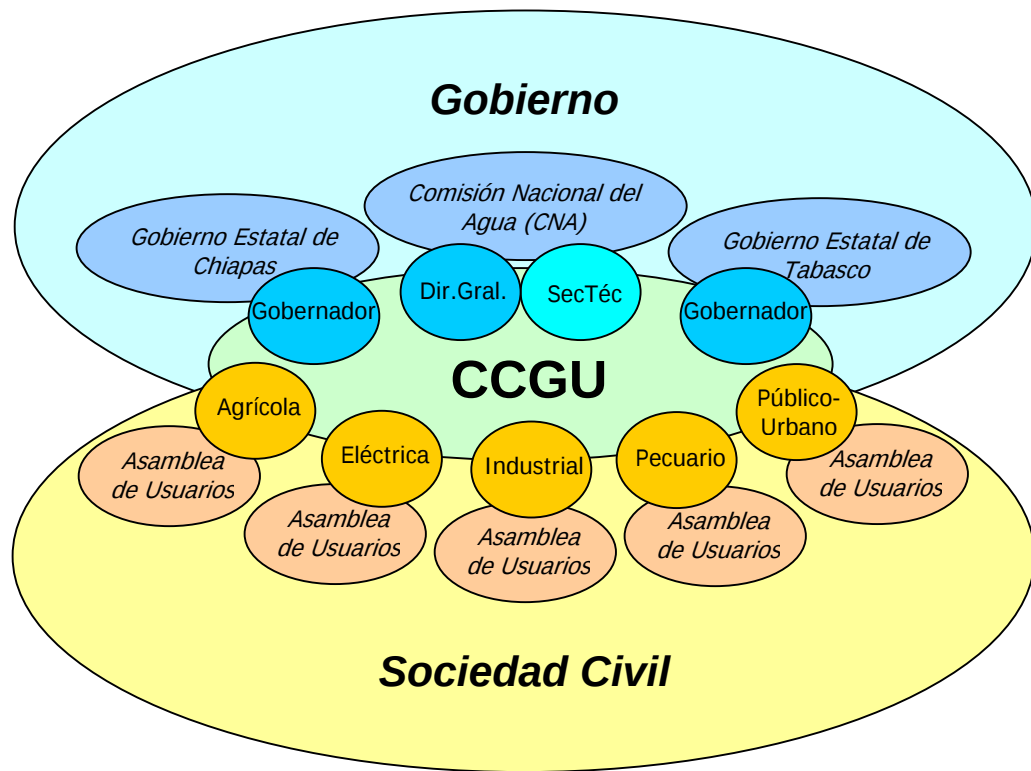


Figura 2: Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva-Usumacinta (CCGU)

2.2 Origen, Propósito y Estructura

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, de los gobiernos estatales y de cinco sectores de usuarios que utilizan importantes cantidades de agua: pecuario, agrícola, público-urbano, industrial y de generación eléctrica (Figura 2).

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, con voz pero sin voto dentro del organismo. Los representantes de los cinco sectores de usuarios son elegidos entre los asistentes a las asambleas de cada sector convocadas por la CNA con usuarios oficialmente registrados ante dicha dependencia. Estos representantes forman parte del consejo por períodos de tres años, durante los cuales deben participar en las reuniones del organismo, para representar los intereses de su asamblea e informar sobre las actuaciones del consejo.

También existen los *Consejos Ciudadanos del Agua*, que representan los intereses del público en general, es decir, de todos aquellos que no son usuarios registrados ante la CNA. Sin embargo, estos consejos ciudadanos han actuado independientemente del CCGU, como organizaciones no-gubernamentales. Dichos consejos ciudadanos se ven a sí mismos como controladores de las acciones de los organismos gubernamentales, pero son vistos por la CNA como un órgano apropiado meramente para fomentar la conciencia de la población en torno a los problemas del agua.

En si, el CCGU es un órgano más ejecutivo que de gestión y es apoyado por una estructura de diferentes grupos y comités (figura 3). Ante la dificultad de reunir al CCGU en pleno, dado que involucra tanto al director-general de una dependencia del gobierno federal como a los gobernadores de dos estados, se ha formado un *Grupo de Seguimiento y Evaluación* (GSE), que reproduce la estructura del CCGU, incluyendo a los mismos representantes de los usuarios, pero con suplentes de los representantes gubernamentales. Hasta noviembre de 2003, mientras el CCGU se había reunido sólo una vez –para su instalación en agosto de 2000– el GSE ya había realizado diez reuniones. El GSE se ha vuelto el conductor del consejo de cuenca, mientras que el CCGU es más bien una representación simbólica de los altos rangos del gobierno. A su vez, el GSE ha formado diferentes órganos para apoyar sus actividades. 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 diversos temas a una escala de micro cuenca, cubriendo áreas más reducidas.

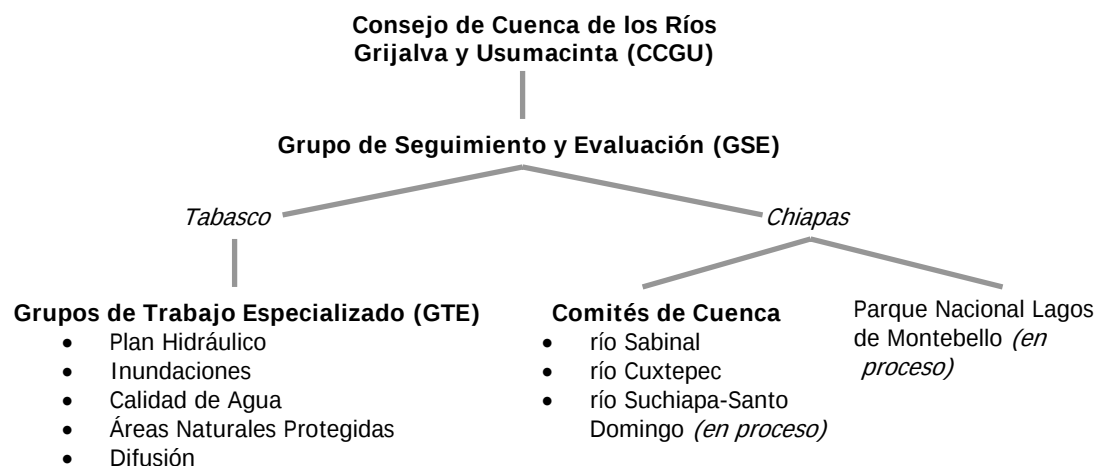


Figura 3: Estructura organizativa del Consejo de Cuenca y sus órganos

2.3 Las Perspectivas de los Participantes

Teóricamente, 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 más asidua de personas que viven en 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 consideran que no se han consolidado las asambleas de usuarios, lo cual elimina una instancia esencial para la representación de la sociedad civil en el consejo. Por parte del gobierno, existe una tensión entre diferentes autoridades federales y estatales que comparten jurisdicción para el manejo de los recursos hídricos, mientras hasta ahora la participación de los municipios ha sido mínima.

"Las dificultades están más bien en la definición concreta sobre qué tanto abarcar, qué tanto plasmar, sobre qué tanto opinar. El tema es muy amplio y muy complejo. Hay la voluntad en todos de leer, de discutir, de aportar, pero se sienten sobrecargados."
(CC01)

Un consejo sin visión común. En términos generales, el objetivo del consejo 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 de la participación dentro del consejo. La legislación define a 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 hacia 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 entre los participantes sobre cuáles son estos objetivos. Tampoco existe un consenso sobre si el consejo existe meramente para aportar a la toma de decisiones del gobierno o si el consejo tiene el poder para tomar decisiones propias con respecto al manejo de agua. La CNA ve los consejos como una oportunidad para transferir a los usuarios y a los gobiernos locales algunas de las responsabilidades de gestión del agua ahora concentradas en el gobierno federal. Sin embargo, esta visión enfrenta serios obstáculos por la insuficiencia de capacidad legal, técnica y financiera de los usuarios, estados y municipios.

"No hay una identificación de los usuarios que no están allí y quieren participar, pero no saben que existe el consejo de cuenca. No saben para qué sirve y nadie los ha convocado. Y no se ve la utilidad de participar."
(CC03)

Falta representatividad. Varios de los participantes entrevistados señalaron problemas vinculados con la representatividad del consejo. Las asambleas de usuarios que convoca la CNA parecen existir sólo en el papel. En primer lugar, la participación de estas asambleas ha sido mínima pues, una vez elegidos los representantes de los usuarios, no se vuelven a convocar. Las asambleas dependen de la voluntad de sus representantes para consultar a los demás usuarios y retroalimentar al consejo. Sin embargo, tales consultas no se producen, ya sea por falta de interés, tiempo o recursos. En segundo lugar, dentro de los sectores agrícola, pecuario, industrial y público-urbano de uso del agua existe una diversidad de usuarios y, sin el respaldo activo y democrático de una asamblea de usuarios, es muy difícil que un único representante hable por todos. En fin, las asambleas que deben ser la base

democrática para los diferentes consejeros, no funcionan. Teóricamente, los consejeros de cada rubro tienen igual peso en el consejo pero, en la práctica, el poder político y económico de los usuarios de los sectores industrial, público-urbano y de generación eléctrica hace que predominen en las discusiones del consejo. Además, los representantes de estos sectores tienen oportunidades afuera del consejo para influir en la política de los recursos hídricos, lo cual debilita el perfil e importancia del consejo.

El origen de la falta de representatividad reside en las capacidades y el enfoque de la CNA para establecer el Consejo de Cuenca. Los gerentes y funcionarios públicos entrevistados perciben su papel como de apoyo logístico 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 la motivación de 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, el suministro de información sobre los recursos hídricos y la 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 en el logro de esta participación. Es decir, que la participación debe ser una responsabilidad compartida donde los usuarios aporten sus esfuerzos informándose del proceso, asegurando que sus intereses sean representados en el mismo y exigiendo resultados a sus consejeros. Esta corresponsabilidad de los interesados es la piedra angular de la participación, sin la cual el consejo es como un sistema democrático donde los ciudadanos no ejercen su derecho al voto.

“Son tan rápidas las reuniones que llegas a pensar que es para llenar una formalidad nada más... no hay tiempo suficiente para que las personas se comuniquen entre sí”
(CC10)

El consejo no tiene poder de convocatoria. En parte, este desencanto es debido a que las reuniones son demasiado cortas o, al menos, que 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 programadas 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 no han concurrido a varias 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 no disponen.

"Es una cultura diferente. Nosotros somos muy encaminados a resultados. Cuando uno de nosotros asiste quiere ver 'a ti te toca, hazle, fírmale, acción y ya'. Entonces es difícil entender un proceso que tiene que cumplir con otras cosas sociales." (CC15)

No todos los consejeros son iguales. Ser integrante del consejo es un cargo honorario, no se recibe remuneración por la participación. Sin embargo, existe una diferencia entre los distintos participantes con respecto al costo personal de la participación. Para los funcionarios de las dependencias gubernamentales, participar en el consejo es parte de las tareas asociadas a sus cargos. 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 representantes de los sectores público-urbano y de generación eléctrica. En comparación, los participantes de los sectores 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 ha cubierto 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 realizar está la creación de una página de Internet, la promoción de una cultura de conservación entre el público y la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. La CNA puede contribuir con estos proyectos, pero sus costos también tendrán que ser compartidos entre los demás participantes y los usuarios que ellos representan.

"Anteriormente, todos los programas operativos se hacían en un gabinete o un escritorio, pero no era de acuerdo a las necesidades de la zona donde se iban a llevar a cabo. Ahora se pretende que sea a la inversa, que se recojan todas las necesidades o ideas de la sociedad." (CC11)

2.4 Análisis de Proyecto de Ley

En el mes de julio de 2003 se esperaba la publicación de un decreto que modificaría la *Ley de Aguas Nacionales*. Una vez que sea publicado y se convierta en ley este decreto introducirá varios cambios en el consejo de cuenca y, por la primera vez en la legislación mexicana, calificará la conservación y protección del agua como un "asunto de seguridad nacional". El nuevo decreto seguirá describiendo los consejos como una instancia de coordinación y concertación, pero en dos instancias el decreto afirma que los usuarios y la sociedad participarán en los procesos de *toma de decisiones* sobre el agua. Además de los usuarios de agua registrados ante la CNA, el decreto establece que los consejos incluirán representantes de la sociedad, abriendo la posibilidad para la participación de grupos como universidades y asociaciones civiles. El decreto también facultará al consejo para intervenir en los conflictos por la gestión del agua (CNA 2003).

En entrevistas, funcionarios de la CNA revelan una intención de invertir la estructura para la toma de decisiones en la gestión del agua. Actualmente, el CCGU es un órgano de consulta que asesora a los organismos del gobierno que toman las decisiones. Con los cambios del decreto, se prevé que en el futuro estas dependencias se conviertan en grupos técnicos que

apoyen al consejo y que sea el Consejo de Cuenca quien tome decisiones y dirija la gestión del agua. No obstante, la experiencia del CCGU indica que es necesario fomentar una mayor cultura de participación en las demás dependencias gubernamentales y en la propia sociedad civil. Sin el establecimiento de mecanismos democráticos, la descentralización implícita en el decreto sólo reforzará la inequidad actual en la distribución y el acceso al agua entre los usuarios (Ribot 2003). La mayoría de los usuarios entrevistados no tenía conocimiento de este decreto y no confía en el consejo de cuenca actual, dados los problemas de representatividad y corresponsabilidad. Si la CNA intenta transferir responsabilidades sin aumentar la capacidad y el poder del consejo, el decreto está destinado a generar un vacío en la gestión de los recursos hídricos.

3. Política Ambiental

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 las declaraciones emitidas en las conferencias mundiales de medio ambiente y desarrollo –tanto en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, como en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002– y cuenta con un apoyo del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) a la *Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT) para el financiamiento y planeación del proceso.

3.1 Problemática General

En general, tanto las políticas ambientales como las instituciones públicas para su aplicación son aún jóvenes. Aunque existían desde antes leyes y normas de diferentes sectores, la visión integrada del medio ambiente nació con la publicación de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA) en 1988. Esto significa que la política ambiental mexicana tiene una historia de apenas 15 años, a diferencia de Canadá o Estados Unidos que poseen tradiciones de derecho ambiental de más de 30 años. Por lo tanto, la legislación ambiental mexicana sigue evolucionando así como los arreglos institucionales para ponerla en práctica. Cada año se aumenta la cantidad de reglamentos y normas ambientales y existe una pluralidad tanto de dependencias ambientales a nivel federal, estatal y municipal, así como de asociaciones civiles interesadas en la materia.

Este estudio se centra en la experiencia del CCDS para el estado de Tabasco donde el desarrollo sustentable es un tema incipiente. 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). Dos preocupaciones importantes de carácter ambiental para el estado son las inundaciones y los incendios. El estado es conocido por sus lagunas y ríos, que tienden a desbordarse en la temporada de lluvias y huracanes causando importantes inundaciones. En particular, la sociedad tabasqueña fue impactada en los años 1999 y 2003 por fenómenos meteorológicos que causaron el desalojo de poblaciones, pérdidas de propiedad y de cultivos, junto a la interrupción de la actividad económica en general. A la vez, la temporada de sequía también trae consecuencias ambientales en la forma de incendios de pastizales y vegetación. En los años 1998 y 2003 en particular, los incendios causaron la pérdida de cultivos, mientras elevadas concentraciones de humo y partículas en la atmósfera representaron un riesgo para la salud respiratoria de la población.

3.2 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, modificado luego en dos ocasiones (DOF 2002, 2000 y 1995). Según el preámbulo del acuerdo, el propósito del CCDS es “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 funcionan como mesas rondas con un consejero titular y un suplente por cada uno de los cinco sectores representados: el académico, el empresarial, el gubernamental, el social y el de las organizaciones no gubernamentales (ONG) (Figura 4). El acuerdo también dispone que el CCDS debe contar con la participación del Congreso de Diputados del Estado, el órgano responsable de la legislación estatal. No obstante, en el caso de Tabasco, a la altura de julio de 2003 esta participación no se había concretado. Un servidor público de la SEMARNAT actúa como secretario-técnico, un rol que se define como de logística en lugar de liderazgo o

moderación activa. En el caso de Tabasco, el CCDS cuenta con un consejero adicional que ha sido invitado por sus conocimientos sobre la hidrología y el sector rural del estado. El puesto de consejero es por un período de tres años y es honorario, lo cual significa que los consejeros no perciben remuneraciones o viáticos.

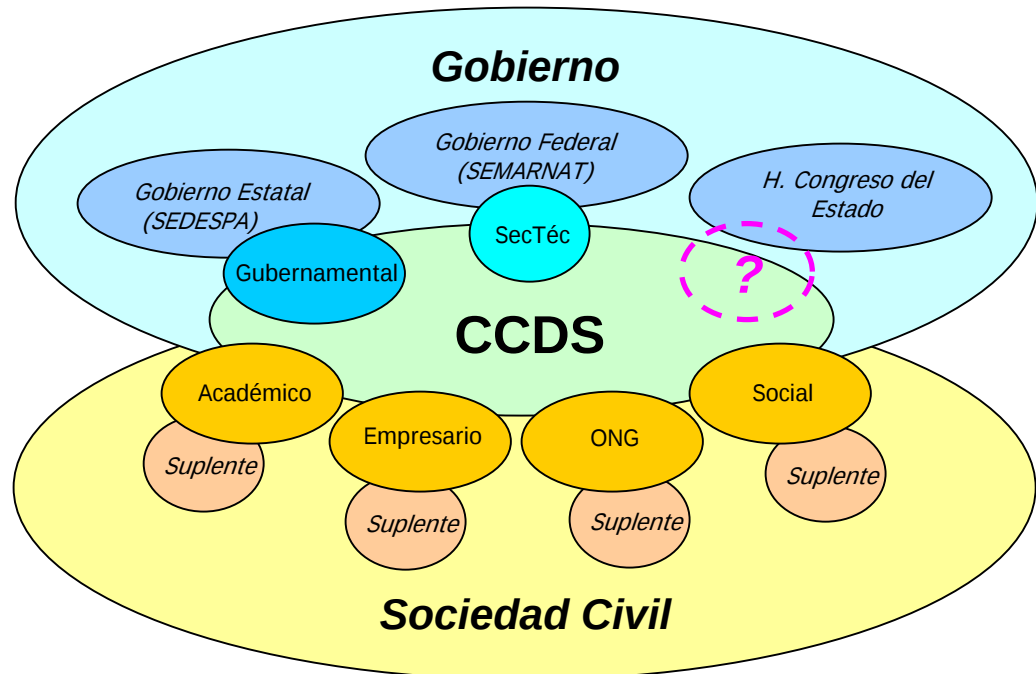


Figura 4: Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (Tabasco)

El acuerdo describe tres niveles de consejos: estatales, regionales, y nacional. Existen un consejo para cada uno de los 32 estados, incluyendo al 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 consejo estatal se nombra un consejero titular y un suplente para representar a este organismo en el consejo regional. De la misma manera, los cinco consejos regionales forman un solo consejo nacional. El consejo nacional y los consejos regionales 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 los CCDS por medio de una reunión de varios individuos y organizaciones que la dependencia conoce por su actividad dentro de cada sector y por su interés en la política ambiental. En la reunión se expone la razón de ser del CCDS y se solicita a los interesados que seleccionen entre ellos un consejero titular y un suplente para representar el sector.

3.3 Las Perspectivas de los Participantes

"A veces se dan aquí discusiones que no tienen mucho sentido, que faltan de fundamento, o al final que son discusiones de chismes, que es lo peor todavía, o de grilla política. Entonces esto a veces desilusiona en cuanto al consejo." (DS04)

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 la metodología de citar diversas dependencias ambientales para que éstas presenten sus acciones y programas y, de esta manera, que el consejo pueda hacer recomendaciones para mejorar el desempeño y la coordinación de esas dependencias.

"Algo que me gusta es que ahorita están tomando en cuenta al consejo consultivo. En años anteriores era nada más un requisito –como membrete– pero no llevaban a la práctica toda esta actividad. En este sentido nosotros tenemos voz y voto porque hemos incidido en los programas de los gobiernos estatales y federales." (DS08)

El consejo es para escuchar y es para proponer. En las entrevistas con los participantes, sus opiniones sobre el propósito del CCDS van de lo pasivo a lo activo. Por un lado, unos consejeros ven el rol del organismo como el de informarse de los programas gubernamentales, vigilar a la SEMARNAT y comunicarle las inquietudes de su sector. Por otro lado, otros consejeros ven al consejo como un foro en donde se puede coordinar varias dependencias gubernamentales e influir sobre el gobierno federal para ejecutar, mejorar o eliminar políticas ambientales. Por ejemplo, una propuesta que se originó en el consejo de Tabasco para modificar la legislación de aguas fue sometida a consideración del Congreso de la Unión. Además, una solicitud del CCDS-Tabasco contribuyó a que la SEMARNAT trasladara el lugar 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 cual en el caso del congreso estatal no se ha emitido por las divergencias entre diferentes partidos políticos. Sin la participación del Congreso, la oportunidad del CCDS para contribuir al proceso legislativo estatal es bastante limitada.

"Siento que hay gente muy valiosa que no participó precisamente porque no le tiene credibilidad a este tipo de consejo. Siento que la experiencia ha generado el abstencionismo, que no le tengan confianza" (DS07)

Falta poder de convocatoria y representatividad. No todos los consejeros asisten a las reuniones programadas, ya sea por sus otros compromisos o por falta de interés. En parte, esta falta de poder de convocatoria se debe a que no se ha alcanzado 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 que posea la capacidad de trasladar sus opiniones a la práctica. Los consejeros se quejan de haber invertido su

tiempo y energía en el consejo, sin que sus esfuerzos hayan 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 ha logrado algún resultado y que no quede reducida a los informes escritos enviados a las oficinas de la SEMARNAT en México.

"Al principio nos llamaba la atención el hecho de participar en algo novedoso, pero con el paso del tiempo todo ha sido sólo reuniones" (DS09)

A la vez, existe una falta de representatividad dentro del CCDS y casi no hay una retroalimentación entre los consejeros y los interesados del sector que supuestamente representan. Aunque el puesto en el consejo es honorario, existen diferencias de hecho entre sus miembros. La mayoría de los consejeros vive cerca de la ciudad de Villahermosa y son mínimos sus costos en tiempo y transporte para asistir a las reuniones del consejo. Por la misma razón, la participación de los municipios fuera de Villahermosa es casi nula porque no todos los consejeros disponen del tiempo o el dinero necesarios para asistir a las reuniones regionales o nacionales. Sin mayores vínculos con los sectores representados, el consejo es bastante limitado en su financiamiento y no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo sus propios proyectos.

"Se da este enfrentamiento porque son líderes naturales. Hasta cierto punto la competencia puede ser sana porque se compite en ideas, se compite en acciones, se compite en propuestas. Entonces ahí está el tira y afloja entre ellos." (DS03)

La personalidad de los consejeros es clave. El proceso utilizado para elegir a los consejeros tiende a escoger personas con una condición 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 palabra en las discusiones. Las personas que se ofrecen a ser consejeros son individuos 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 organismo. La política partidista ha afectado al consejo, aunque la mayoría de los consejeros está de acuerdo en que las filiaciones políticas deben ser puestas a un lado durante las reuniones. Por lo general, los distintos 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.

4. Áreas Naturales Protegidas

Con el descubrimiento de hidrocarburos en la Sonda de Campeche en los años 70, la región de la Laguna de Términos en el extremo sur-oeste del Estado de Campeche (Figura 5) se convirtió en un importante centro administrativo y logístico para una serie de plataformas petroleras instaladas en el Golfo de México. Esta explosión en la industria petrolera

provocó cambios significativos en la economía y la demografía de la región (Bustillo 2000). Motivados por el temor a que la actividad petrolera se fuera a expandir hacia la laguna, diversas organizaciones locales se acercaron a las universidades y al gobierno del estado para proponer que la región fuera declarada *área natural protegida* (ANP). Después de un estudio preliminar, esta iniciativa concluyó en 1994 en un decreto del gobierno federal por el cual se incorporó la Laguna de Términos al sistema nacional de conservación, bajo la categoría de *Área de Protección de Flora y Fauna* (DOF 1994).



Figura 5. La ANP Laguna de Términos (SEMARNAP 1997)

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 y requiere la coordinación de varios intereses particulares. La responsabilidad del sistema nacional de conservación reside en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), parte de la SEMARNAT. 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 su disponibilidad de recursos humanos y financieros y necesita la participación de otros actores para realizar acciones en apoyo a la conservación.

4.1 Problemática General

La Laguna de Términos es potencialmente el área protegida más compleja de México. En lugar de un espacio natural aislado de la influencia humana, diversas actividades se combinan para generar una presión inmensa sobre los recursos naturales de la región, tal como se evidencia en la caída de la productividad de los recursos pesqueros (Barbier y Strand 1998), la contaminación acuática y la tala ilegal del manglar.

La presencia de la actividad petrolera ha aumentado esta presión, aunque se concentra en la Sonda de Campeche, más allá de los límites de la ANP. Los pescadores, imposibilitados de trabajar en la proximidad de las plataformas petroleras, se instalan más cerca de la costa (Barbier y Strand 1998), lo cual ha significado una mayor extracción de ejemplares jóvenes de aquellas especies de peces pues utilizan la laguna como criadero (Yáñez-Arancibia y Day 1988). A la vez, la expansión del centro urbano de la Ciudad del Carmen –promovido por nuevas obras de infraestructura y la afluencia de personas requeridas por la industria petrolera– ha causado efectos tales como la urbanización de la Isla de Carmen, la generación de desechos sólidos y una mayor contaminación de la laguna por aguas residuales.

Los agricultores y pescadores locales afirman que la actividad petrolera daña sus fuentes de sustento. Tácticas como el bloqueo de carreteras o la ocupación de las instalaciones petroleras han sido utilizados para exigir que las empresas petroleras les den compensaciones monetarias. Aunque la actividad petrolera ha impactado la vida de la región, muchas veces estas declaraciones son carentes de fundamento y constituyen, ocasionalmente, intentos de extorsionar a la industria, una práctica que se conoce localmente como “la industria del reclamo”.

Entre los desafíos de la administración de la ANP se encuentran proteger el hábitat de la flora y fauna –incluyendo la necesidad de establecer santuarios de no pesca– y proveer la información necesaria para definir dónde y cuándo ubicar ciertas actividades con el fin de proteger los recursos naturales y minimizar los conflictos por los mismos.

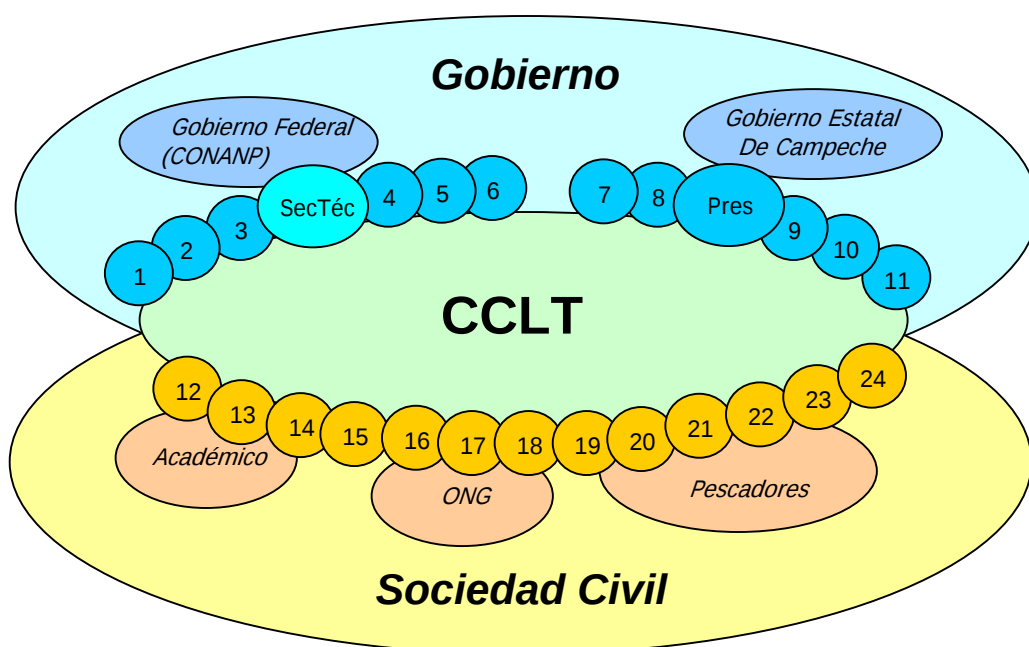
4.2 Origen, Propósito y Estructura

A partir de 1994 se elaboró el programa de manejo para la nueva área protegida por medio de una consulta pública que 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 irían a tener un rol en la administración de la ANP.

En marzo de 1996, la aprobación por el gobierno federal de un proyecto para la instalación de dos pozos de exploración petrolera 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 para que *Petróleos Mexicanos* cancelara el proyecto. Se distribuyeron banderas blancas, que la población local colocaba en el frente de sus casas, como símbolo de protesta contra la actividad petrolera en la región.

En febrero de 1997, con la intervención del gobierno federal, se negoció una solución que estableció un ordenamiento ecológico de la ANP por el cual se restringe la actividad petrolera. Las organizaciones locales accedieron al proyecto de perforación a cambio de una promesa de *Petróleos Mexicanos* de proveer fondos para la ANP y la creación de un nuevo órgano de manejo cooperativo –*Consejo Consultivo de la ANP Laguna de Términos (CCLT)*.



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 Champotón	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 6: Consejo Consultivo de la ANP Laguna de Términos

El CCLT comenzó a sesionar en 1997 con representantes de los tres niveles de gobierno, *Petróleos Mexicanos*, grupos ambientales, organizaciones

pesqueras y otros grupos locales. El consejo funcionaba como una mesa redonda, donde cada consejero tenía voz y voto. El director de la ANP -- designado por el gobierno federal-- era el responsable de convocar las reuniones y decidir la agenda del consejo, mientras que los consejeros debatían las propuestas y decidían la asignación de fondos para proyectos, tomando decisiones por consenso o por votación abierta.

Como el CCLT involucraba a todos los grupos de interés que participaron en las consultas para elaborar el programa de manejo de la ANP, el consejo terminó reuniendo más de 45 organizaciones, incluyendo a sectores gubernamentales, académicos, productivos y ecológicos. En el transcurso de sus siete años de actividad, varios de estos grupos fueron reduciendo su participación o dejaron de existir. La figura 6 muestra una versión de la estructura del CCLT en 2003, si bien la estructura y los objetivos del CCLT son temas de debate entre sus miembros. Debido al desgaste de varios grupos interesados y la continua tensión entre diferentes visiones sobre el rol del consejo, no hubo reuniones oficiales en la primera mitad del año y el futuro del CCLT es incierto.

Mientras que el CCGU y el CCDS son iniciativas del gobierno federal, el CCLT surgió como una iniciativa de la sociedad civil que el gobierno se vio obligado a aceptar. Aunque el programa de manejo de la ANP hace mención al consejo --y a que éste incluye a todos los actores que participaron en la elaboración del mismo programa-- no define las responsabilidades ni el rol de los consejeros en la administración de la ANP. Por lo tanto, no existe un consenso sobre cuál debería ser el poder o la incidencia del CCLT con respecto a las atribuciones de la Dirección del área.

En la práctica, entre los consejeros hay dos visiones sobre el propósito del CCLT. Por un lado, existe una *visión local* entre los representantes de la sociedad civil que conciben al consejo como un órgano colegiado que coordina y decide sobre cuáles actividades son permitidas dentro de la ANP. Por otro lado, existe la *visión oficial* de los representantes gubernamentales que ve al consejo como una instancia de consulta, donde los consejeros pueden expresar sus opiniones pero sin ningún poder de decisión. En resumidas cuentas, existe una tensión entre los consejeros sobre si el CCLT es una instancia consultiva o de toma de decisiones.

La tensión entre estas dos visiones ha creado una relación antagónica entre el CCLT y la Dirección del Área. Desde la visión local se concibe a la Dirección como un equipo ejecutivo para poner en práctica las decisiones del CCLT y al Director del Área como una persona que facilita la actividad del consejo. En cambio, desde la visión oficial se percibe al consejo como un foro de consulta en torno a los proyectos presentados por la Dirección y al Director del Área como el dirigente del consejo y quien tiene la última palabra sobre las actividades de la ANP. Entre 1997 y 2001 existió un conflicto permanente entre estas dos visiones, que generó una desconfianza mutua entre la Dirección y el CCLT, así como una lucha de varios actores locales para sustituir al Director por una persona de la comunidad local.

4.3 Las Perspectivas de los Participantes

"Es cierto que al principio el papel que tenía que jugar cada quien no era muy claro; porque es un proceso nuevo también, aún después de 10 años haciendo este proceso sigue siendo nuevo." (PA08)

Existe una gran coincidencia entre todos los participantes en torno a los fines 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 de la ANP con el fin de realizar actividades que combinen la producción y la conservación. Los temas de tensión acerca del CCLT se relacionan más bien con el control financiero y el poder asignado al consejo para la toma de decisiones que afectan el área.

La falta de mecanismos de transparencia generó desconfianza mutua.

Siendo una dependencia del gobierno federal, la Dirección de la ANP está sujeta a controles fiscales por 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 otros integrantes del CCLT no han tenido confianza en el manejo financiero de la Dirección. A la vez, a las asociaciones civiles locales les hacen falta mecanismos para rendir cuentas de su manejo financiero. Como resultado, no existe transparencia en el funcionamiento del CCLT y no hay acuerdo sobre cual actor o grupo de actores podría ser responsable para la contaduría del CCLT.

"Algunos sí van con buenas intenciones pero otros van también para ver qué sacan de provecho. Se equilibra porque hay gente con amor por la reserva pero esto crea un desgaste." (PA06)

Las motivaciones de los actores influyen mucho en el proceso. En lugar de un conjunto de actores altruistas buscando un fin común, los representantes involucrados en el CCLT buscan avanzar con su programa particular. Por el lado negativo, hay grupos 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 niveles de gobierno ofrece una oportunidad para coordinar sus esfuerzos, dado que cada una tiene jurisdicción dentro del área y de otra manera pueden trabajar para fines contrapuestos.

"No hay una cabeza que conduzca el proceso. Solamente llegamos a tomar café, a platicar, a revisar las actas que nadie recibe y a firmar la lista para que parezca que están haciendo algo." (PA04)

El director del área determina el funcionamiento del consejo. Esta persona tiene un doble rol siendo tanto el secretario-técnico del consejo como el encargado por la autoridad federal para administrar la ANP. Cómo se observó en el CCGU y el CCDS, existe una tendencia de los servidores públicos a interpretar sus responsabilidades como tareas logísticas, por ejemplo, buscar espacios para las reuniones del consejo, convocar a los consejeros y preparar las actas. Hace falta que el secretario técnico asuma un rol más activo, para promover el diálogo entre los integrantes, ayudarles a entenderse mutuamente y generar una acción colectiva.

"Nos interesa que haya una participación que lleve a un manejo eficiente de los recursos. Que haya transparencia, que la gente sea conciente del compromiso que está adquiriendo y de que tratamos de avanzar hacia un objetivo común." (PA01)

Aunque al consejo carece de sustento legal, hay resistencia al cambio. Con la excepción de dos páginas en el programa de manejo (SEMARNAP 1997), el CCLT no cuenta con un sustento dentro de la legislación mexicana. Esta ausencia causa problemas porque el Reglamento en Materia de ANP (DOF 2000) crea la figura del *Comité Técnico Asesor* (CTA) como mecanismo formal 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 sin respaldo legal que debería ser convertido en Comité Asesor, mientras los representantes que apoyan la visión local argumentan que el CCLT no tiene que adaptarse al reglamento porque existió desde antes.

El consejo es apoyado por parte de 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 se mantiene en la actualidad pero su realización rebasa la definición tradicional de 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 más recientes políticas de la CONANP (Enkerlin 2003), lo cual representa una nueva oportunidad para el diálogo en torno a la renovación del CCLT con la posibilidad de convergencia entre la visión oficial y la visión local.

"Con tanta representatividad, el consejo consultivo es un órgano que a todo el mundo le conviene que exista." (PA02)

Cambiar el enfoque del proceso. Parte de los conflictos en la Laguna de Términos se debe a la existencia de una pluralidad tanto de dependencias gubernamentales con jurisdicción dentro de la región como de grupos sociales que dependen de los recursos naturales de la región. En lugar de centrarse en la ANP como herramienta para la racionalización del uso de los recursos naturales, el CCLT podría dedicarse a analizar los programas de desarrollo de diversos grupos de interés en la región para orientarlos hacia un desarrollo regional integral. Desde esta óptica regional, el CCLT podría desprenderse 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. Este enfoque reforzaría al CCLT como mesa redonda de grupos de interés en el desarrollo regional y le permitiría interactuar con actores como *Petróleos Mexicanos*, municipios, cooperativos pesqueros y dependencias estatales, en cuestiones que sobrepasan la protección estricta de la flora y fauna locales.

5. Discusión

Se pueden comparar los diferentes procesos participativos por medio de ocho preguntas básicas (Tabla 2). Cada proceso reúne una dependencia del gobierno federal, algunos actores de la sociedad civil y del gobierno estatal. Hay variación entre los procesos en 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 de los municipios y de aquellos actores de la sociedad civil no reconocidos por el gobierno. Oficialmente, estos procesos existen para ayudar al gobierno a mejorar su conocimiento y desempeño. Sin embargo, en la práctica, estos procesos ejercen un importante poder moral y pueden influir en dar legitimidad a las prácticas de gestión de los recursos naturales.

En los tres procesos estudiados, 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 deben ser tomadas. No obstante, existen diferencias importantes en la motivación que inspira a cada interesado a participar. Dependiendo de los intereses del consejero o de la organización que éste representa, la motivación para participar en el proceso puede incluir objetivos tales como proteger su fuente de sustento o promover la conservación, ganar poder político o acceso a recursos financieros o tener desconfianza en el gobierno.

En cada proceso existen desequilibrios entre los diferentes consejeros con respecto al poder de cada uno y los costos requeridos para participar. En los tres procesos, los costos de viaje determinan quiénes pueden participar. Los interesados que deben atravesar grandes distancias para asistir a las reuniones enfrentan costos más elevados tanto de tiempo como de transporte. En el CCGU, los representantes de los sectores de uso agrícola, pecuario e industrial, están en desventaja de financiamiento y acceso frente a los funcionarios de la CNA. Los costos de viaje constituyen una barrera para la participación de los actores menos favorecidos. Sin embargo, varios participantes temen que si se brinda un apoyo financiero para facilitar la participación de estos actores se podría promover la autocensura. El peso moral de los consejeros depende de que su puesto es honorario, lo cual les permite hablar libremente y ser críticos de las acciones del gobierno.

El CCGU se centra en la coordinación interinstitucional y favorece las voces gubernamentales, mientras en el CCDS y el CCLT adquieren mayor relevancia las voces de la sociedad civil. Sin embargo, tanto el CCDS como el CCLT se encuentran limitados por la ausencia de un actor clave, la legislatura estatal en el primero y *Petróleos Mexicanos* en el segundo. Si los actores mencionados participaran en esos procesos, el diálogo y las acciones de los consejos respectivos tendrían mayor peso.

Tabla 2: Resumen de los Procesos Estudiados

Pregunta	Proceso Participativo		
	Cuenca Hidrográfica (CCGU)	Política Ambiental (CCDS-Tabasco)	Área Natural Protegida (CCLT)
1. ¿Quiénes participan?	Estructura cerrada: CNA, gobiernos estatales, CFE, agricultores, ganaderos y redes de agua potable	Estructura cerrada: SEMARNAT, gobierno estatal, académicos, empresarios y militantes	Estructura abierta: asociaciones civiles, CONANP, universidades, municipios, gobierno estatal, ecologistas, legislatura del estado
2. ¿Quiénes no participan?	Académicos, asociaciones civiles, municipios	Municipios, legislatura del estado	Ausencia de PEMEX
3. ¿Cuál es el propósito de la participación?	Coordinación entre organismos, crear conciencia y fomentar perspectiva de cuenca	Asesorar a SEMARNAT	Priorizar agenda de investigación y promover el desarrollo regional mediante el planeamiento ecológico del uso de la tierra
4. ¿Por qué participan?	Invitación por parte de CNA, obtener acceso a recursos financieros de la federación	Oportunidad para influir en la política ambiental federal y estatal	Mitigar los impactos de la industria petrolera, proteger el sustento de productores y pescadores, vigilar a la Dirección de la ANP
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 definición del consejo
6. ¿Qué desequilibrios existen?	Jurisdicción sobre recursos hídricos concentrada en CNA, diferencia entre consejeros en disponibilidad de tiempo y fondos para viajes	Diferencia entre participación de consejeros titulares y suplentes	Tensión entre una visión local con apoyo de la población y una visión oficial con respaldo en la ley vigente
7. ¿Hay cambios a escala geográfica o institucional?	Creciente conciencia de la necesidad de involucrar a Guatemala y de factores socio-económicos	No	Impactos de la industria petrolera y caída en la pesca exigen ampliar el área de gestión hasta abarcar la Sonda de Campeche
8. ¿Cuales barreras a la participación existen?	Baja frecuencia de reuniones, falta de oportunidades de diálogo entre consejeros	Falta participación de la legislatura estatal, el lugar de las reuniones inhibe la participación de municipios	El consejo no tiene sustento legal, distancia de las reuniones en Carmen inhibe la participación de otros municipios

Una señal de avance en los procesos participativos es cuando se revisan o expanden los límites geográficos y/o institucionales para la gestión de los recursos naturales. Este cambio en la escala ocurre debido al aprendizaje mutuo entre los actores, que permite cuestionar las prácticas de la gestión y adaptarse a nuevos objetivos y conocimientos. En el CCGU, la participación de instituciones estatales y de usuarios del agua fomenta la consideración de los aspectos socio-económicos de la distribución del agua además de su cantidad y calidad. A la vez, algunas personas entrevistadas expresaron un

interés en invitar a Guatemala a 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 de la ANP y lleva a la consideración de la Sonda de Campeche. Estos ejemplos muestran que los procesos participativos no son foros estáticos con definiciones preestablecidas, sino procesos dinámicos donde los papeles y las responsabilidades de cada participante están en constante evolución.

Existen barreras que limitan la participación de los grupos interesados. En el CCGU, la estructura de las reuniones del propio consejo y el GSE limitan las oportunidades para fomentar un diálogo abierto entre los consejeros. En el CCDS y el CCLT, el lugar de las reuniones representa una barrera para los actores que viven en otros municipios y si se cambiara este factor, se fomentaría una mayor participación. La ausencia de la legislatura en el CCDS limita su incidencia en la política ambiental del estado, mientras la falta de un reconocimiento legal limita la influencia del CCLT.

Finalmente, es importante notar que mientras el CCGU y el CCDS fueron iniciados por el gobierno, el CCLT fue promovido 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 crear conciencia en la sociedad civil sobre el propósito del proceso y su participación en el mismo. Cuando la sociedad civil inicia el proceso es porque ya existe una idea clara en su seno sobre el propósito del mismo, sus responsabilidades y qué se quiere lograr por medio de la participación.

6. Hacia una Cultura de Participación

Mientras los tres procesos participativos estudiados enfrentan retos significativos, su simple existencia 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 del gobierno. La gestión de los recursos naturales se ha convertido en un proceso cada vez más abierto a la participación de otros --tanto los expertos en el tema, como los demás interesados--, creando así un ámbito para el diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil.

Dada la diversidad de procesos y de actores, no es posible proponer una única solución para la problemática enfrentada por la práctica de la participación social en México. Si un proceso participativo es exitoso o no depende, a menudo, de su sensibilidad a características locales tales como cultura, economía, paisaje y la mezcla particular de actores e intereses. Por esta razón, no se puede simplemente proponer o importar modelos de participación desde afuera. Podremos aprender de la experiencia propia y ajena, pero para hacerlo primero hay que socializar las experiencias entre los interesados y dejar que cada uno adapte el modelo a su contexto y realidad local. La intención de esta sección es ofrecer temas para promover el diálogo entre los interesados, con el fin de fomentar la reflexión sobre cómo mejorar su propio proceso y su práctica de participación.

La experiencia de estos tres procesos sugiere que se puede fomentar una cultura de participación por medio de los siguientes pasos o medidas: la creación de un compromiso común entre los diferentes niveles de gobierno; la consideración de las motivaciones de cada grupo de interés; la promoción de debates sobre el propósito del proceso y la participación de los actores; la creación de estructuras horizontales y el establecimiento de mecanismos de transparencia y representatividad.

"El propósito es que la sociedad esté más inmersa en las soluciones que le lleguen, de acuerdo a las necesidades que se le planteen." (CC11)

Crear un compromiso común entre los diferente niveles de gobierno. En la actualidad, existen diferencias entre los distintos niveles de gobierno en la aceptación de la participación social. 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 debe ser dedicada a la coordinación intergubernamental. En cambio, estos procesos se verían reforzados si los diferentes niveles de gobierno establecieran acuerdos entre sí, en los cuales se plasmara un compromiso común con la participación social y sobre su rol en la gestión de los recursos naturales.

Considerar las motivaciones de los interesados. Los distintos actores tienen objetivos diferentes que les motivan a participar en estos procesos. Para mejorar la gestión de los recursos naturales, las acciones de los procesos

"Cada quién participa desde su trinchera y desde su forma de ver la realidad." (DS06)

participativos deben equilibrar estos objetivos individuales con los objetivos comunes. El hecho de satisfacer parcialmente objetivos individuales sirve para estimular la participación continua de los diferentes actores y para hacer el proceso más atractivo en comparación con formas alternativas de negociación social como marchas o protestas civiles. Para evitar que la participación solo beneficie a unos pocos (Olson 1982), toda acción de un proceso participativo debe resultar en (1) una mejora en la integridad física de los recursos naturales, o (2) una mayor capacidad para lograr esa mejora, o (3) contribuir al aprendizaje de los actores involucrados. Estos procesos requieren de facilitadores que asuman un rol activo y ayuden a los consejeros a entenderse mutuamente.

En una cultura de participación hay que saber que la participación es tanto una responsabilidad como un derecho. La legislación reciente ofrece oportunidades para la participación pública y existe una aceptación creciente del derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de gobernanza. Sin embargo, cuando una persona participa en un proceso --ya sea de gestión de recursos naturales o de cualquier otra temática-- también adquiere una responsabilidad. Los consejeros que representan a usuarios de un recurso natural deben ser conscientes de que, al aceptar el cargo, adquieren la responsabilidad de comunicarse con los usuarios, llevar sus perspectivas y propuestas al consejo e informarles de las acciones del organismo. A través de un proceso participativo, el gobierno y la sociedad civil se vuelven corresponsables de la gestión de los recursos naturales y adquieren nuevas responsabilidades cada uno con el otro.

"Si no hay participación no podemos avanzar en nuestro trabajo. Es indispensable la participación de los actores porque nosotros podemos ser muy parciales en cómo estamos orientando las acciones. En cambio, si existe la retroalimentación de todos los actores, podemos generar propuestas mucho más concretas y sólidas." (PA01)

Promover el debate sobre el propósito de la participación. Se debe fomentar la discusión entre los actores sobre el propósito de la participación y sobre si el proceso es una instancia meramente consultiva o de decisión. No hace falta llegar a una respuesta definitiva de estas preguntas, sino dar a todos los participantes una oportunidad para compartir su visión al respecto. Un proceso participativo exitoso sustenta 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 una instancia consultiva puede evolucionar e incorporar aspectos de un organismo de decisión.

Un punto de partida es fomentar una discusión sobre los derechos, las responsabilidades y el rol de cada grupo de interés dentro del proceso de gestión de los recursos naturales. Por medio de esta discusión, los diversos participantes pueden mejorar su comprensión de las perspectivas de los otros actores involucrados. No es necesario llegar a un consenso absoluto entre los participantes en torno a los derechos, las responsabilidades y el rol de cada uno --cierta tensión entre diferentes perspectivas puede ser sana--, sino que la discusión debe enriquecer el entendimiento del propósito del proceso y de la participación de los interesados en el mismo. En general, la motivación para los representantes gubernamentales es lograr una mayor coordinación interinstitucional, mientras la de los representantes de la

sociedad civil suele ser la oportunidad para incidir políticamente, es decir, poder influir y contribuir a la elaboración o renovación de la política sobre el uso y la gestión de los recursos naturales.

“Se crean situaciones muy complejas y desequilibrantes, de tal manera que esta dinámica rebasa la estructura que tenemos, es decir, tanto las dependencias del gobierno federal, estatal o municipal, como las instancias académicas y en sí la misma sociedad. Es decir, que el deterioro va más rápido que la capacidad de organización que tenemos.” (PA08)

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

“Aquí la participación social es dirigida y cautiva, los que nombran son elegidos por el gobierno. No son representativos de usuarios y, peor aún, no les informan a sus supuestos representados lo que ven, lo que aprenden y lo que perciben.” (CC03)

Establecer mecanismos de transparencia y representatividad. Todos los actores involucrados en un proceso participativo deben ser capaces de demostrar y mantener su transparencia y representatividad. El desempeño de los representantes y las instituciones gubernamentales es controlado por medio de auditorías, procedimientos y elecciones, pero rara vez existe un control similar del desempeño de los representantes y las organizaciones de la sociedad civil. Para asegurar su representatividad, cada representante involucrado en un proceso participativo debe informar a los constituyentes que él o ella representa. Además, esta persona tiene que reunir las ideas, reacciones y opiniones de sus representados para 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 poseer un estatuto, rendir cuentas periódicas del estado financiero y establecer mecanismos claros y democráticos, tanto en la administración como en las decisiones de la organización. Si aumenta la transparencia y representatividad de los consejeros y las organizaciones involucradas, los procesos participativos pueden aumentar tanto su visibilidad como su poder de convocatoria dentro de la sociedad civil.

“Sinceramente, ya no podemos como institución, el gobierno ya no puede solito. Necesita este tipo de proceso, estas personas y estos sectores que participan. Que si les hiciéramos caso y que si la ciudadanía demandara esto y lo otro, quizás otro México seríamos.” (DS03)

7. Conclusión

La existencia de estas experiencias es parte de una nueva cultura naciente de participación, en la que ciudadanas y ciudadanos asumen un rol activo en procesos que anteriormente eran responsabilidad exclusiva del gobierno. La gestión de los recursos naturales es compleja porque, a menudo, estos recursos son bienes comunes que pertenecen a todos y, a la vez, no pertenecen a nadie. Así como los recursos naturales, existen otros bienes comunes compartidos entre todos los mexicanos, como son la salud, la educación, la aplicación de las leyes, la seguridad y hasta la misma democracia. En el pasado, el gobierno ha administrado estos bienes comunes en el nombre de la ciudadanía, pero en la actualidad la sociedad civil puede ser corresponsable de su cuidado y continuidad.

Tabla 3: Conclusiones

Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva-Usumacinta

- El consejo carece de una visión común
- El consejo carece de representatividad
- El consejo carece de poder de convocatoria
- No todos los consejeros son iguales
- 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 legislativo estatal
- Falta poder de convocatoria y representatividad
- La personalidad de los consejeros es clave

Consejo Consultivo de la ANP Laguna de Términos

- La falta de transparencia genera desconfianza
- Las motivaciones de los interesados son importantes
- El director del área determina como el consejo funciona
- El consejo carece de sustento legal y hay resistencia al cambio
- El Consejo tiene el apoyo de la sociedad civil local

"Soy un elemento de una corriente creciente de ciudadanos concientes del derecho a la participación en las decisiones del gobierno." (PA03)

Al reunir las perspectivas de varios participantes, este estudio encontró posibilidades de mejorar el desempeño de los procesos participativos. La Tabla 3 contiene las conclusiones específicas de cada proceso. Además, se pueden hacer cinco recomendaciones generales para fomentar una cultura de participación: crear un compromiso común en los diferentes niveles de gobierno; considerar las motivaciones de los diversos actores; fomentar el debate sobre el propósito de la participación de los grupos de interés; crear estructuras horizontales y establecer mecanismos de transparencia y representatividad.

Un antiguo dicho describe a la democracia como el peor sistema de gobernanza, con excepción de 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 las mejores

estrategias conocidas para enfrentar tanto las múltiples demandas sobre los recursos naturales como la incertidumbre en su comportamiento futuro. Queda claro que los procesos participativos no pueden ser abandonados sino que deben ser mejorados. Es posible mejorar estos procesos para que sean más eficientes, equitativos y eficaces, y avancen hacia el desarrollo sustentable en beneficio de toda la sociedad mexicana.

Referencias

Barbier, E.B. e I. Strand. 1998 Valuing mangrove-fishery linkages: a case study of Campeche, Mexico. *Environmental and Resource Economics* 12: 151-166.

Bustillos, J. 2000 *Petróleo, 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.

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

CNA. 2003 *Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*. México D.F.: Comisión Nacional del Agua

— — —. 2000 *Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva 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: Londres, Reino Unido.

Ribot, J. C. 2003 Democratic decentralization of natural resources: institutional choice and discretionary power transfer in Sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development* 23(1).

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.

Yáñez-Arancibia, A. y J.W. Day. 1988 *Ecology of coastal ecosystems in the southern Gulf of Mexico: the Terminos Lagoon Region*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Anexo

Para este estudio se entrevistaron a 35 personas –siete mujeres y 28 hombres– involucrados en tres procesos participativos diferentes para la gestión de los recursos naturales en el sureste de México. Estas personas representan tanto a organizaciones como a dependencias gubernamentales, instituciones académicas, cooperativas pesqueras, grupos de productores y diversas asociaciones civiles. Cada entrevista se realizó sólo si la persona accedía voluntariamente y se llevó de manera conversacional a partir de las siguientes preguntas abiertas:

1. En breves palabras, por favor describa el proceso en que usted participa.
2. ¿Cuáles grupos o qué personas participan en el proceso?
3. ¿Cuál fue el propósito original del proceso?
4. ¿Cuáles son las actividades que llevan a cabo juntos dentro del proceso?
5. ¿Cómo comenzó su participación personal en el proceso?
6. ¿A quién representa usted en el proceso?
7. Si usted representa a algún grupo ¿cuál es su motivación para participar en el proceso?
8. ¿Cuáles son las actividades en que participa usted directamente dentro del proceso?
9. ¿Existe algún desequilibrio o tensión entre las y los participantes del proceso?
10. ¿Cuáles dificultades han encontrado durante el proceso?
11. ¿Cuáles estrategias o acciones ayudaron para superar estas dificultades?
12. ¿Se ha modificado o cambiado alguno de los objetivos del proceso desde su inicio?
13. En su caso ¿qué efectos –tanto positivos como negativos– tuvieron estos cambios sobre el proceso?
14. ¿Cómo se siente usted con respecto a su participación en el proceso?
15. ¿Cómo le gustaría que evolucionara el proceso en el futuro?