

¿ESPACIOS PARA LA DELIBERACIÓN O LA TOMA DE DECISIONES? LECCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN Y LAS POLÍTICAS EN CONSEJOS AMBIENTALES EN MÉXICO¹

Jutta BLAUERT, Martha ROSAS, Salvador ANTA y Sergio GRAF

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. REPLANTEAMIENTO DE LA DELIBERACIÓN	4
3. “ESPACIOS AMBIENTALES DE DELIBERACIÓN EN MÉXICO”	9
4. LUGARES Y ESPACIOS DE DELIBERACIÓN: EL CASO DE LOS CONSEJOS AMBIENTALES MEXICANOS	14
5. ANÁLISIS DE CASOS: SOBRE TENSIONES Y CONFIANZA	21
6. PRIMERAS LECCIONES	24
7. LOS CONSEJOS DE ANP Y FORESTALES EN LA ACTUALIDAD	28
8. BIBLIOGRAFÍA	30
9. SIGLAS EMPLEADAS CON MAYOR FRECUENCIA	35

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, la deliberación y el paradigma de la democracia deliberativa se han vuelto comunes en el discurso del desarrollo y la gobernabilidad. Al igual que los términos y conceptos de ‘participación’, ‘descentralización’ y ‘gobernanza’, hoy la deliberación es considerada necesaria y progresiva para que los gobiernos logren legitimidad democrática e intenten resolver los conflictos sobre ámbitos en disputa en las esferas de la política social, económica o ambiental.

Recientemente, también ha aparecido, en el debate sobre gobernanza y desarrollo, la discusión sobre el “paradigma deliberativo e incluyente” y los “espacios políticos” accesorios creados por las instituciones estatales (Cornwall 2002, 2004; Olvera 2003).

En el sector ambiental y de recursos naturales, las incertidumbres y los riesgos, así como los conflictos asociados sobre problemas agrarios y derechos de acceso crean situaciones en las que la deliberación y la negociación son necesarias aunque pueden ser muy difíciles.

¹ Este documento es un resumen de: Blauert, Jutta, con Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graf (2006) “¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México”, en: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, (Serie Conocer para decidir, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura), CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, México; pp.601-642.

Por otro lado, experiencias como las del presupuesto participativo en Porto Alegre o Kerala, frecuentemente son citadas para demostrar que la “deliberación descentralizada empoderada” puede ser eficaz y llegar a fortalecer la capacidad de aprendizaje del sistema en conjunto, en tanto que se logre la regeneración de la política y una coordinación eficaz (Fung y Wright 2003).

En el caso de México, desde mediados de los noventa, la búsqueda de procesos, formas institucionales y procedimientos para la consulta, la deliberación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas en política ambiental ha seguido, en gran medida, los enfoques y las tendencias internacionales.

Dado el proceso de democratización y la naturaleza federal del Estado Mexicano, así como la retórica marcadamente pública sobre participación y descentralización, la experiencia del país en el uso de estos enfoques en la gobernanza ambiental proporciona algunas lecciones relevantes para un debate más amplio. Así, México ofrece lecciones útiles para la política, el método y la teoría de la gobernanza ambiental, así como para el manejo y la gestión de conflictos (Bartra 2000; Toledo 2004).

Este ensayo busca entonces presentar una visión global sobre los aspectos relacionales en los espacios ‘deliberativos y participativos’ creados, en vez de enfocarse sólo en las restricciones estructurales del proceso. Los aproximadamente 300 Consejos y Comités dedicados a la temática ambiental son, entonces, de interés esencial para este estudio. En particular, el ensayo se centra en los casi 40 ‘espacios’ que atienden la problemática en áreas naturales protegidas (ANP) —es decir, los Consejos Asesores (CA) en ANP—, así como en los Comités relacionados con las regiones prioritarias para la conservación y en los espacios de participación en el sector forestal como son los Consejos Estatales Forestales y los Comités Regionales de Recursos Naturales (CRRN) en Oaxaca —ahora las Unidades de Manejo Forestal Regional.

Sobre todo nos interesa analizar la situación actual de este tipo de espacios en la CONANP y la CONAFOR, ya que la información actualizada sobre el desempeño de estos Consejos regionales, estatales y nacionales parece indicar poco avance en los procesos de participación y democracia deliberativa, y, en algunos casos, hasta retrocesos.

Elementos para el análisis del caso mexicano

En respuesta a las demandas de una mayor democratización de los procesos de política ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, de 1994 a 2000) promovió nuevos mecanismos de consulta en el desarrollo y aplicación de políticas en materias como la planeación del uso del suelo, la gestión de cuencas hidrográficas, y la de ANP. Al establecer estos espacios de participación, SEMARNAP tuvo que identificar maneras de promover procesos participativos más incluyentes para la elaboración de políticas y a la vez incorporar eficazmente la gama entera de perspectivas en asuntos ambientales (Holmes y Scoones, 2000).

En el intento de lograr esto, la SEMARNAP creó numerosos Consejos consultivos y Comités para la participación y la deliberación ciudadana en el ámbito de los procesos de política ambiental a nivel nacional, regional y local (SEMARNAP, 1999, 2000). Dado que en México no

había una tradición de involucramiento ciudadano transformador en los procesos de formulación de políticas, estos nuevos espacios fueron interpretados como prueba de prácticas incluyentes y participativas.

En este trabajo se examina la experiencia de los Consejos en México con base en una comprensión de la deliberación diferente a lo que sostiene Habermas (2001): “una mera interacción mediada simbólicamente”, un proceso que requiere normas para asegurar que las expectativas mutuas de comportamiento sean entendidas y reconocidas por al menos dos actores involucrados. Desde la perspectiva de Habermas, la deliberación es una conversación en la que los individuos alternan el hablar y el escuchar: escuchan distintos razonamientos y después alcanzan decisiones o puntos de vista finales, o negocian e intentan convencer al otro —bajo el supuesto de que los individuos involucrados son libres, iguales y racionales, una situación que rara vez existe en la realidad (Elster, 2001). La efectividad del proceso, sin embargo, depende también de la existencia de valores compartidos y del consenso, así como de ciertas formas de lenguaje —simbólico, corporal o verbal— que permitan un proceso de diálogo.

La *democracia deliberativa* se basa, entonces, en la creencia en los derechos de los ciudadanos y en su habilidad para comprometerse activamente en las decisiones que les conciernen, con derechos asociados a la información y al acceso a los espacios para tal deliberación. Para la mayoría de los analistas, la democracia deliberativa y el paradigma concurrente de los *procesos deliberativos e incluyentes* (PDI) suponen una toma de decisiones colectiva por parte de todos los afectados por esa decisión o sus representantes, basada en argumentos ofrecidos por y para los participantes comprometidos con los valores de la razón y la imparcialidad (Elster, 2001: 21).

Sin embargo, el proceso de deliberación —y su efectividad— no sólo es motivado por la búsqueda de una conversación razonada para lograr influencia política a través de un discurso ideal o una improbable situación política de imparcialidad e igualdad, sino también es determinado por medios emocionales y afectivos (no-racionalistas) directos en un intento por zanjar —o exacerbar— los conflictos. En particular, nos preguntamos si el enfoque conceptual de la deliberación y la participación en política pública pueden enriquecerse mediante un mejor entendimiento de los procesos emocionales y relacionales. Con este propósito, buscamos explorar cómo puede construirse —o ha sido generada o incrementada— la confianza, en sí mismos y entre ellos, de los actores individuales mediante la dinámica de los espacios deliberativos que ofrecen los Consejos; y si un enfoque más participativo en el diseño de estos espacios pudiese conducir a una dinámica diferente que incorpore los aspectos emocionales y de generación de confianza que consideramos necesarios.

Con base en esta exploración, sostenemos que la deliberación, entendida como un proceso de conversación *racional*, no es una expectativa apropiada ni un proceso suficiente en contextos de conflicto abierto y de intensas diferencias de poder. Más bien, se debe analizar cómo conseguir que la comunicación y los espacios funcionen si no existe un apoyo emocional, ni un espacio seguro —con seguridad ontológica—, ni una ‘identidad de lugar’ creada colectivamente.

2. REPLANTEAMIENTO DE LA DELIBERACIÓN

La deliberación y los espacios dentro de los que se promueve no sólo son de interés para mejorar la política y para asegurar los derechos de los ciudadanos en términos de vigilancia sobre las burocracias y los que definen las políticas públicas —es decir, para la revisión y supervisión de la aplicación de las políticas, y para evaluar los cambios y las responsabilidades—, sino también son oportunidades importantes para revisar la propia posición respecto a esos cambios (Avritzer, 2001).

Nos interesa esta calidad auto-reflexiva de los espacios deliberativos, ya que un análisis exclusivo de la estructura y la comunicación en los procesos políticos no permitiría una comprensión completa sobre cómo influyen las emociones en el diálogo o el conflicto. En general, la literatura sobre democracia deliberativa no aborda estos problemas, sino que se concentra en los aspectos procesales y metodológicos, o en los arreglos sociales y políticos que institucionalizan o restringen los procesos deliberativos (Cohen, 1996; Elster, 2001; Avritzer, 2002).

En contraste, queremos sugerir que la recreación de identidades y las relaciones afectivas son fundamentales para definir la forma que adoptan la comunicación y la toma de decisiones en cualquier espacio creado. El interés propio, los procesos o los objetivos de la transformación personal, la práctica, el conflicto y la emoción son todos aspectos esenciales que afectan a la comunicación, al uso de diferentes diádas de conocimiento/poder y a la toma de decisiones (Mansbridge, 2003; Wagenaar y Cook, 2003).

Además, es útil entender mejor los problemas de identidad y las relaciones en las interfaces entre actores más allá de sus posiciones estructurales. En este sentido, es relevante para nuestro análisis el uso que Melucci (1996) da al concepto de ‘identidad’ y su constante reinención a la luz de las interacciones y los significados de las acciones. Melucci considera que la identidad colectiva se compone de *definiciones cognoscitivas* de los ejes de acción, o fines y medios, de una red de *relaciones activas* —y, por tanto, también de la forma de organización y de la *inversión emocional*. Afirmar que “no hay ninguna cognición sin sentimiento y ningún significado sin emoción”. Aunque se aplica este análisis particularmente a movimientos sociales, el objetivo de un espacio deliberativo también puede ser el de una acción colectiva, en términos de la indagación, la deliberación y la toma de decisiones, que considera así al espacio como una entidad legítima. Esta identidad colectiva, sin embargo, no es considerada por Melucci como de naturaleza estática, sino que requiere una reinención constante: producir “orientaciones simbólicas y significados que los actores puedan reconocer”.

Las emociones y los afectos se construyen socialmente tanto como cualquier otro aspecto de la interacción humana involucrado con la política y la práctica del desarrollo, pero hay en algunos momentos de las relaciones, elementos de sentido y percepción que trascienden lo calculador y lo discursivo. La confianza es una de estas emociones elementales, pero los constructos que constituyen este sentimiento son particularmente complejos. El enojo, la esperanza y la frustración que ocurren en las interfaces de estas reuniones, de estos encuentros, se mueven más allá de la cognición en el momento de la interacción. Con todo, estas emociones son redefinidas por narrativas que ocurren y que cambian constantemente durante cualquier encuentro, ya que existe un “sujeto personificado” —o cuerpo más conciencia— en el que

están basados la percepción, la discriminación y el juicio, así como la creatividad y la originalidad (Hoggett, 2000).

Las emociones, así como el poder, son esencialmente relacionales (Hoggett, 2000) y los afectos se expanden sobre los límites del cuerpo individual. Evidentemente, las emociones son esenciales en la interacción y acción de cualquier grupo. El grado en que los procesos deliberativos son eficazmente transformadores, por el interés en los objetivos que se acordaron para ellos, depende entonces de ciertos elementos que permiten que los afectos y las emociones se legitimen dentro del grupo creado, mientras se asegure que no causen daño a la confianza como la contraparte esencial. La mayoría de los *Consejos* se crean como instituciones, como espacios formalizados para la deliberación, con la expectativa de que proporcionen una visión acerca de cómo mejorar el bienestar redistributivo o los programas de desarrollo sustentable, o a lo sumo programas y proyectos que rindan cuenta de sus promesas de participación y descentralización. Como tales, estos espacios ignoran tanto las diferencias de poder como los vínculos afectivos y emocionales que apuntalan las relaciones en la interfaz de la deliberación y la toma de decisiones.

Tal como lo que plantea Hoggett (2000), consideramos que un espacio para la participación, o un PDI eficaz, necesita proporcionar seguridad ontológica —el sentimiento de estabilidad y seguridad de ser—, que habilite al sujeto para emprender nuevos esfuerzos en pro del respeto a sí mismo y a la autoestima. De otro modo, el cambio y la avenencia con el otro, el aprendizaje y la acción correctiva en la senda de la política no podrán llevarse a cabo.

Por su parte, Giddens (1991) considera que “sin este sentido de ser, o una ‘confianza básica’, el individuo carece de toda experiencia de una comunidad interior”. Esto no tiene que sustituir a la comunidad familiar o ‘de lugar’, ni ‘allana’ los conflictos ni las diferencias.

El impacto de las voces de los pobres en la política —un indicador ciertamente difícil de medir— puede ser sólo un aspecto del grado de fortalecimiento que los pobres han logrado a través de los PDI. Mediante la participación en estos espacios, los actores aprenden a hablar y a dialogar con nuevos discursos, expresan sus emociones en público, critican y logran comprensiones de sistemas de conocimiento que no son de su propia factura. Por supuesto, en los espacios y procesos autogestivos es más fácil descubrir el poder propio. Es, entonces, más factible construir confianza en uno mismo si se empieza en los espacios propios que en otros donde ‘el enemigo’ está sentado a la mesa como un invitado más.

Es la imagen de este enemigo la que Hoggett (2000b) desea reducir al enfatizar las necesidades afectivas, así como el reconocimiento y la interdependencia mutua. En países como México, los sectores pobres y marginados muy probablemente encontrarán en estos ‘espacios’ a empleados y diseñadores de políticas del sector público. Estos últimos frecuentemente representan a un Estado represivo o a un gobierno que mantiene el control del poder. ¿Cómo puede ganarse respeto en este contexto? ¿Cuánto se puede tolerar si uno cree en Hoggett (2000b) cuando dice que “tal respeto sólo puede generarse a través de un proceso de discusión abierto y, en ocasiones, conflictivo, en el que cada lado es arrastrado hacia una aceptación del abuso y mala interpretación premeditada que en ocasiones se inflige al otro”?

Entonces se requiere compromiso en el diálogo: las personas necesitan hablar y ser escuchadas, y salidas prácticas, ser encontradas. Para que esto ocurra, se requiere tanto un espacio formal

como tolerancia y persistencia —cualidades que están más allá del lenguaje tecnocrático y de unas gráficas bien elaboradas.

Por consiguiente, proponemos que ‘lo emocional’ en espacios políticos, tales como los Consejos ambientales, debe ser entendido y su importancia reconocida a través del análisis de tres elementos esenciales que contribuyen a la efectividad del proceso deliberativo y que pueden conducir hacia la transformación y la gobernanza democrática:

- a. las interfaces entre actores en un contexto de conflicto;
- b. el problema de las formas y el propósito de la deliberación, o del diálogo y la toma de decisiones en contextos de conflicto, y
- c. los problemas de confianza en alianzas con actores múltiples.

Son estos tres elementos los que normalmente tienen impacto en el paradigma racionalista de acción comunicativa tal como generalmente se usa. A continuación se presentan algunas proposiciones relacionadas con estos elementos.

a. Interfaces

En México y Centroamérica, se ha experimentado un crecimiento de redes de sectores específicos y de organizaciones asociativas (por ejemplo, asociaciones regionales de productores y organizaciones de la sociedad civil contrarias al Plan Puebla Panamá en un nivel transnacional, o integradas para el intercambio de experiencias², o formadas con fines gremiales en sectores como el forestal y el agrícola³).

Sin embargo, la dinámica dentro de estos espacios normalmente es de deliberaciones unidireccionales de la sociedad civil hacia las instituciones estatales; o en busca de influencia política a través de la denuncia o la defensoría, o mediante el trabajo para el desarrollo de alternativas, el intercambio y la capacitación, etc.

Por otro lado, la membresía en estratos múltiples por parte de cualquier tipo de actor y los muchos espacios creados desde el Estado, a menudo en la misma esfera local, crean una fluidez de identidad. Se observa, por tanto, la reinención de las identidades colectivas mencionadas por Melucci en un espacio creado por el Estado, lo que plantea un desafío para la identidad ahora múltiple, así como para las relaciones solidarias y la construcción de confianza que son esenciales para la efectividad de dichos espacios públicos. El diálogo se torna vital y a la vez más complicado. Sin embargo, las perspectivas normativas y empíricas entre los actores varían enormemente, y el establecimiento de constructos comunes sobre los que se pueda generar confianza para que los procesos de transformación ocurran es un reto considerable. La dialéctica que caracteriza a los encuentros en estos espacios puede ser demasiado conflictiva, y el incremento del flujo de información y de comunicación entre ellos mismos no garantiza el diálogo ni cualquier forma de reflexión crítica.

² Red de Aprendizaje, Intercambio y Sistematización de Experiencias hacia la Sustentabilidad (RAISES), por ejemplo.

³ UNOFOC (Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal), Red MOCAF (Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales) y CNOC (Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras), entre otras.

b. Deliberación y diálogo donde hay conflicto

Los enfoques de la deliberación necesitan incorporar formas de promover entendimiento entre las partes, así como energías y emociones transformadoras que permitan a los actores ver resultados y sentir emociones distintas hacia el “otro”. Mucha de la literatura sobre aprendizaje organizativo reconoce lo anterior, aunque esto no ocurre normalmente en espacios de la sociedad civil —como las asambleas— ni en agrupaciones con múltiples actores o en procesos de planeación participativa.

Cada situación o momento de conflicto puede ser creativo. El consenso puede ser un callado disenso y, al igual que el diálogo y la deliberación, será guiado por la expectativa de los grupos de base representados y de los propios organizadores. Mientras la formación de consenso continúe existiendo como un ideal, el proceso y el resultado de los conflictos en los PDI no podrán resolverse ni ser usados para una gobernanza transparente y transformadora.

Considérense estos escenarios como ejemplos de posibilidades de que surja conflicto en el proceso deliberativo, en donde imaginamos las siguientes relaciones que representan parte de los desafíos cotidianos a los que se enfrentan los involucrados en estos ‘espacios’:

- a. Ante el interés de proteger ecosistemas amenazados como la selva tropical, el desierto o el ambiente marino —naturaleza y recursos (aire, agua, estética)—, que para las clases medias están amenazados por el mal uso de sus pobladores (visión conservacionistas) o por madereros, desarrolladores turísticos o industrias (visión de los ambientalistas), las acciones gubernamentales más comunes son la declaración de ANP y la consecuente limitación de las actividades productivas. El conflicto resultante es físico y verbal. Por un lado, hay derechos de interés ‘nacional’ e internacional —estos últimos definidos por convenciones internacionales que exigen obediencia a nuevas reglas dirigidas hacia la protección de las áreas de alta biodiversidad. Por otra parte, están los derechos de los ciudadanos en el nivel local, en cuyas tierras se encuentran estos recursos y quienes desean vivir allí, así como practicar su cultura, mientras además demandan transparencia y el derecho a influir en las políticas que vienen ‘de arriba’. Entretanto, los poderosos actores industriales —nacionales (p. ej. madereros, compañías petroleras, industria turística o manufacturera nacional) o internacionales (compañías farmacéuticas, ONG dedicadas a la conservación, productores de alimentos multinacionales, etc.)— ejercen su influencia mediante actividades de cabildeo.
- b. Visualicemos, entonces, una reunión trimestral de un Consejo en un ANP compuesto por múltiples actores: representantes de campesinos, pescadores, académicos, ONG y, ocasionalmente, del sector privado; así como funcionarios de los tres órdenes de gobierno. A esta reunión pueden presentarse representantes de las mismas instituciones que han limitado el uso de la tierra y afectado a los campesinos, de instituciones que dicen no a la tala, y de los ambientalistas que abogan ante el gobierno por sacrificar el medio de vida de los campesinos en favor de la fauna y flora. O podemos ver ahí a las ONG y los académicos que han intentado trabajar tanto con los campesinos como con el gobierno para encontrar prácticas económica y culturalmente viables, y de uso sustentable de los recursos, pero que ahora se enfrentan al sector privado que se las arregla para eludir toda restricción a sus prácticas contaminantes.

Los temas de conversación pueden ser: información científica sobre la reproducción de las tortugas y la ecología del manejo de cuencas hidrográficas; la necesidad de diseñar un reglamento de operación del Consejo; las reglas para evitar incendios y prohibir la caza en la zona núcleo; el requerimiento de las oficinas centrales de la Secretaría de supervisar el corte de madera; las evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos hortícolas, o la noticia de que dos comunidades han avivado recientemente su conflicto violento por problemas de tenencia de la tierra en la parte superior de la cuenca hidrográfica.

No obstante lo poco sutil y despiadada de esta caracterización, dentro de tales escenarios ocurren 'los encuentros en la interfaz' entre múltiples actores, provenientes del gobierno (federal, estatal/regional y local), de la sociedad civil (OSC, sean ONG u organizaciones de base), de la academia y/o del sector privado. Muchos críticos mexicanos que forman parte de OSC juzgan que estos Consejos o Comités son espacios que se usan sólo para legitimar una política ya decidida y que no se ajusta a las opiniones expresadas por estos Consejos, o que estos espacios son dominados por actores poderosos —generalmente representantes de agencias gubernamentales— que condicionan y estructuran eficazmente las reuniones de manera que la sociedad civil no tenga una voz efectiva⁴. Otros ven en estos espacios una oportunidad —aunque limitada en su impacto transformador— para desarrollar un mejor entendimiento entre los actores contendientes y las estructuras de conocimiento y, por tanto, para que la elaboración y el resultado de las políticas sean influenciados crucialmente por las deliberaciones y las presiones que suceden dentro de estos espacios.

c. Confianza

La deliberación no es sólo gobernada por la valoración racional y la comunicación sobre aspectos técnicos o políticos. Así, por ejemplo:

la jovialidad genera confianza que a su vez hace posible la expresión de las diferencias, a menudo de maneras juguetonas o ritualizadas que permiten dar rienda a la agresión de manera constructiva (Hoggett y Millar, 2000: 360).

De manera recíproca, son la confianza, la seguridad emocional y el lenguaje los que pueden actuar como 'portadores' para que haya una comunicación y un diálogo eficaces.

La confianza se construye de muchas formas y normalmente es absolutamente engañosa a menos que exista una meta tangible, compartida, o una forma organizativa motivada por reglas claras o por un sistema de valores.

Tal como lo postula Fukuyama:

La confianza es la expectativa que surge, dentro de una comunidad, de una conducta regular, honesta y cooperativa, con base en normas compartidas comúnmente por parte de otros miembros de esa comunidad (1995: 26).

La cooperación —y las decisiones sobre gestión de ANP son un tema desafiante— requiere normas y visiones compartidas o arreglos más formales, ya que:

⁴ Entrevistas de campo en diferentes regiones; véase también Blauert y Dietz (2003) acerca de las visiones de los consejos del PRODERS en la administración pasada.

...la gente que no confía entre sí, terminará cooperando sólo bajo un sistema de reglas y regulaciones formales que tienen que ser negociadas; acordadas, litigadas y puestas en vigor, a veces por medios coercitivos (Fukuyama, 1995: 27).

En el contexto de las arenas políticas, lleno de riesgos percibidos en la forma de conflictos, negación de derechos o destrucción de una base de recursos (recursos naturales), es donde se requieren las relaciones que permiten la generación de confianza y donde las expectativas acerca de cierta conducta de los diferentes actores toman relevancia. La confianza también se manifiesta en, y es una condición previa para, las redes de colaboración y hasta en las relaciones comerciales como las cooperativas, las relaciones de comercio justo o entre empresas, reminiscentes de culturas comunitarias, en muchas sociedades asiáticas (Fukuyama, 1995; Hoggett, 2000a; Humphries y Schmitz, 1996).

Lo diferente en el contexto de la política ambiental, la gestión y la conservación de los recursos naturales es que no hay operadores de mercado, y que con frecuencia no hay historias de relaciones de colaboración en el trabajo. Frecuentemente, existen conflictos sobre asuntos agrarios y, de hecho, exclusión del uso de recursos naturales que hasta cierto momento habían sido considerados propiedad común o individual.

En este contexto, las relaciones en redes son más difíciles de establecer y es complicado identificar una meta común. Aquí, la confianza y el entendimiento no se generan a través de unas cuantas reuniones de los miembros de un Consejo, compuesto por un conjunto diverso y generalmente conflictivo de personas. En el caso del Consejo Nacional para el Desarrollo Sustentable de Filipinas, por ejemplo, la generación de confianza requirió varios años (Bennagen, s.f.) —un tiempo rara vez disponible para aquellos que se encargan cotidianamente de la gestión de ANP y de políticas públicas ambientales, en general.

3. “ESPACIOS AMBIENTALES DE DELIBERACIÓN EN MÉXICO”

En este trabajo consideramos dos casos: el Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, que abarca dos estados del centro-occidente, Jalisco y Colima, y la experiencia de trabajar en el estado de Oaxaca con diferentes tipos de Comités y Consejos en Regiones Prioritarias para la Conservación y ANP, así como con los Comités Regionales de Recursos Naturales.

Estos dos casos regionales ofrecen un atisbo de la gama de conflictos que surgen a través de los intentos de crear PDI y, en particular, brindan una mirada al *potencial* que ofrecen los esfuerzos para crear relaciones nuevas; es decir, son resultado de una práctica política que muestra a los actores de la sociedad civil y del gobierno formas alternativas de comprometerse con el oponente. Más aún, en cada uno de los casos era clara la importancia de las relaciones personales y de red, así como la existencia continuada de los espacios creados, y la disposición de actores importantes para participar en un ejercicio de reflexión sobre sus propias prácticas⁵.

⁵ La investigación preliminar se llevó a cabo en 2002 y la experiencia de largo plazo fue analizada con algunos actores clave involucrados en marzo de 2003. La siguiente fase de la investigación buscará explorar estos asuntos a una mayor profundidad con los actores en las regiones y de las organizaciones nacionales.

Además de estos dos estudios de caso, se hace un análisis actual del desempeño de los CA de varias ANP, así como el funcionamiento de algunos Consejos Estatales Forestales y del Consejo Nacional Forestal (CONAF).

El contexto político

Dada la historia de la Revolución y el subsecuente ‘discurso revolucionario’, la fuerza discursiva de las administraciones mexicanas en los temas de desarrollo social y sustentabilidad nunca había sido cuestionada, ni tampoco las fuerzas del Estado en términos de su corporativismo que abarcaba casi todos los aspectos de la vida rural y organizativa. Sin embargo, durante la administración de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP de 1994 a 2000), la política ambiental en México desarrolló un enfoque institucional que logró cierta coherencia con el paradigma del desarrollo sustentable.

En cuanto a participación social, tal como las secretarías de desarrollo social y de agricultura, la SEMARNAP siguió el discurso del gobierno del presidente Zedillo (1994-2000) que apoyaba sólidamente la participación ciudadana. Más aún, la dirección de la política, y la apertura hacia la ‘institucionalización’ de los conceptos de participación de la SEMARNAP fueron fuertemente influidos por la historia personal de los principales diseñadores de políticas de dicha Secretaría (provenientes de grupos académicos o ecologistas influidos por una ideología de izquierda), por las demandas de las OSC —particularmente de los sectores ambientales e indígenas—⁶ y, hasta cierto punto, por las condiciones impuestas⁷ por las financiadoras internacionales de instalar Consejos multi-sectoriales o Comités a nivel nacional y regional.

El objetivo era contribuir a la gobernanza democrática en términos de acceso a la información, para transparentar el uso de fondos internacionales e ingresos fiscales, pero también para proporcionar una estructura dentro de la cual la sociedad civil y la academia pudieran aconsejar a la SEMARNAP y expresar su opinión. Así, esta Secretaría quiso reconocer la importancia de los espacios formalizados para la ciudadanía “sin inhibir u obstaculizar a las modalidades no formales de participación” (SEMARNAP, 1999: 10).

La visión global de la participación en el sector ambiental, entonces, era de co-manejo, mientras que el compromiso con los derechos políticos de participación y responsabilidad no era abordado de manera explícita. Por otro lado, se reconoce la relevancia de formas de participación informales o no institucionalizadas, y la necesidad de que la sociedad civil y el gobierno aprendan sobre la participación en estos espacios si el objetivo es realmente el desarrollo y la evaluación de políticas participativas.

Por lo tanto, para cada programa específico se establecieron ‘espacios para la deliberación’ a nivel operativo, y en los niveles nacional y regional⁸. Para los que diseñaban las políticas como el entonces Subsecretario de Planeación de la SEMARNAP, la característica de estos espacios

⁶ La política de desarrollo ambiental y sustentable en México, como en otras partes, también había sido influenciada por dos importantes eventos y procesos internacionales que culminaron en 1992: la Conferencia de Río y la celebración de 500 años de resistencia de los pueblos indígenas de las Américas.

⁷ O condicionalidad como fue el caso en las diez primeras ANP que recibieron fondos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), a mediados de los noventa (SEMARNAP, 1999: 46).

⁸ Principalmente pesquerías, silvicultura, contaminación del aire y agua, conservación del suelo, desarrollo regional sustentable y ANP.

como cuerpos consultivos más que de toma de decisiones respondía al grado de apertura política en aquel momento, y de hecho a la ausencia de una ley de participación que habría guiado la creación de espacios participativos de modo distinto⁹.

Uno de los aspectos fundamentales de los programas de la SEMARNAP, en general, y de sus Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), en particular, era el uso de mecanismos para la participación ciudadana en la esfera de lo político y en el aspecto operativo de los programas: el interés era ir más allá de la consulta que, bajo el término ‘concertación’ había sido usada durante años anteriores por los gobiernos federales y estatales.

La corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social, y la participación de la sociedad civil en la política ambiental y el manejo de los recursos naturales se convirtieron en una de las tareas centrales de la SEMARNAP. El énfasis en las *redes* de participación era el eje organizativo de la participación dentro de los ámbitos de trabajo de la SEMARNAP. Estas redes habrían de influir en todos los aspectos temáticos y territoriales, a la vez que creaban canales para escuchar a los más de 5,000 representantes de los sectores social, académico, privado y de las ONG del país.

En 1999, para una población nacional de aproximadamente 100 millones de personas, existían más de 300 consejos asociados con la SEMARNAP solamente¹⁰, que atendían los diferentes temas relacionados con las políticas ambientales.

El número de Comités y Consejos era enorme, pero resultaron ser tan variados en su efectividad y gobernanza que muchos de los partidarios iniciales en el equipo de trabajo de la Secretaría se habían desencantado. Las expectativas habían sido altas y el capital social de este equipo se había diluido. Muchos actores de la sociedad civil y de los sectores gubernamentales se habían vuelto escépticos respecto a estos consejos.

Una revisión de la experiencia en la participación realizada por la SEMARNAP en 1999 proporciona una visión general de los éxitos y limitaciones de los primeros cuatro años de experiencia de los consejos (SEMARNAP, 1999). El discurso dominante en este documento —además de un cauto optimismo y el compromiso de crear un ambiente y procesos de política diferentes— enfatiza la necesidad de aprender y la apertura por parte de todos los actores, así como la necesidad de la SEMARNAP de mejorar constantemente el funcionamiento de los Consejos para permitir que se conviertan en los espacios deliberativos y de desarrollo de políticas que muchos actores consideraban era su razón de ser.

Al inicio de la administración del presidente Fox (2000-2006), la SEMARNAP fue renombrada Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), ya que le fue extirpado el sector pesquero. El otro cambio institucional importante fue la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), a la que se transfirió la política de fomento del manejo de los recursos forestales.

Después del 2000, el enfoque se ha vuelto considerablemente más técnico y dirigido hacia la eficacia. Durante esta administración, ha disminuido en algunos casos la práctica de reunir a los

⁹ Enrique Provencio, entrevista con Martha Rosas, 8 de agosto de 2002.

¹⁰ Las secretarías de desarrollo social y agricultura también tenían sus consejos.

Consejos o Comités (Consejos Asesores de ANP, p. ej.). Más aún, en otros espacios se ha retrocedido y las decisiones se vuelven a tomar verticalmente (CONAFOR, p. ej.), e incluso han sido cooptados por la política partidaria lo que ha limitado la consolidación de la experiencia de participación ciudadana y las oportunidades de aprender de la sociedad civil y las instituciones del Estado por igual.

Desde 2001, bajo la nueva administración, el Ejecutivo Federal es gobernado oficialmente por tres tipos de principios: proposiciones fundamentales, criterios centrales y normas básicas. Las proposiciones son: humanismo, equidad y cambio; los criterios son: inclusión, competitividad, sustentabilidad y desarrollo regional; y las normas son: adhesión a la legalidad, gobernanza democrática, federalismo, transparencia y responsabilidad (Toledo y Gutiérrez, 2002). Aplicado a las ANP y en concordancia con el discurso participativo establecido por la administración anterior, la administración actual se propuso:

fortalecer el funcionamiento de los espacios de participación, organización y concertación existentes en las [regiones prioritarias para la conservación] y generar nuevas formas organizativas en los casos necesarios, como son los consejos asesores, comités promotores y redes comunitarias para la conservación tanto a nivel regional, micro-regional, comunitario y por rama de actividad económica (CONANP, 2003: 36).

Antecedentes de los Consejos Asesores en ANP

Aunque decenas de ANP fueron establecidas durante la primera mitad del siglo XX, fue hasta las últimas dos décadas de ese siglo que el gobierno mexicano y amplios sectores de la sociedad se involucraron en su conservación y manejo. En la década de 1980, el gobierno mexicano estableció el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) en respuesta a la preocupación de la sociedad mexicana por el deterioro de los recursos naturales del país, lo que sirvió para cimentar la política de conservación contemporánea. Sin embargo, hasta 1994, la mayoría de las ANP carecían de personal y presupuesto para su funcionamiento básico (SEMARNAP, 1996).

Bajo la gestión de la Secretaria Julia Carabias hubo cambios significativos debido a una combinación de iniciativas de la SEMARNAP —a menudo controvertidas— y a la movilización de la sociedad civil y la comunidad internacional en apoyo a las agendas de conservación y desarrollo sustentable. Entre 1994 y 2000, el número de ANP con presupuesto asignado había aumentado considerablemente —hasta llegar a un presupuesto fiscal de cinco millones de dólares para el manejo de ANP—, de tal forma que por primera vez había personal de campo, programas de manejo publicados y Consejos Técnicos Asesores (CTA)¹¹ que proporcionaban un vehículo a una posible participación pública (Cervigni y Brizzi, 2001). Puesto que la consolidación del SINAP fue una de las preocupaciones centrales de la SEMARNAP, al final de la administración del presidente Zedillo se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)¹² para darle una mayor certidumbre institucional a la naciente política de conservación.

¹¹ En 2000, con la publicación del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, los CTA se convierten en los Consejos Asesores.

¹² Tanto la CONAFOR como la CONANP son agencias desconcentradas de la SEMARNAT, y sus titulares informan directamente al Secretario.

Parte del financiamiento dirigido a las ANP, provenía del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés). Las reglas de implementación de los recursos provenientes del GEF, establecidas por el Banco Mundial, propiciaron un mayor involucramiento de una gama de actores en el diseño de proyectos y en la aplicación de programas para la conservación de la biodiversidad. El objetivo del Banco Mundial era asegurar que la toma de decisiones públicas se abriera al escrutinio de la sociedad civil. Sin embargo, gran parte del personal en las regiones, en especial los directores de las ANP, vieron al requisito de establecer a los CTA como una imposición de las instituciones internacionales y nacionales (Rosas, 2004: 38).

En 1999, 26 de las 36 ANP prioritarias del país, que además contaban con personal, tenían un CTA en operación, en concordancia con lo estipulado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Estos Consejos son expresiones de una visión sobre lo que el desarrollo sustentable debe implicar: entre otras cosas, que los actores de la sociedad civil tengan acceso a los procesos de toma de decisiones en asuntos relacionados con sus intereses inmediatos y futuros. Sin embargo, según las reglas operativas que gobiernan a los Consejos Asesores (CA), los integrantes sólo pueden asesorar y hacer recomendaciones a los directores de ANP, para contribuir a la política ambiental nacional sobre conservación y manejo de recursos naturales. De este modo, la deliberación ha sido restringida a la expresión de una opinión, sin tomar decisiones relativas a las políticas y ni siquiera en materias presupuestarias.

Para 2000, una buena proporción de los participantes de los Consejos venía del sector público (35.5%) —principalmente del nivel federal—, seguido por el sector social (25%) y las ONG (12.5%). No obstante, había marcadas diferencias en la composición de los CA; por ejemplo, en el caso de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, del que se trata líneas abajo, más del 40% de los miembros eran autoridades locales y 50% representaban a las comunidades, mientras que en otros, estas cifras descendían hasta 4% y 7%, respectivamente.

En 2005, operaban alrededor 37 CA y existían 13 que habían sido constituidos pero que no estaban funcionando por diversas razones (véase FMCN, 2005).

4. LUGARES Y ESPACIOS DE DELIBERACIÓN: EL CASO DE LOS CONSEJOS AMBIENTALES MEXICANOS¹³

¿Por qué el interés en los Consejos Asesores en ANP? Primero, porque los Consejos y Comités no son un nuevo rasgo en México pero, como en otros países, se han extendido tanto que a menudo han llegado a deslegitimarse. Sin embargo, las agencias donantes y la sociedad civil por igual insisten en que sean establecidos.

Por el uso que se hace de estos espacios creados desde arriba, y en el contexto de una apertura en la práctica democrática en México en los años noventa, particularmente en el ámbito de lo ambiental, podríamos haber esperado avances considerables hacia una democracia deliberativa. Sólo en el sector ambiental, hoy existen más de 400 consejos y más de 3,000 consejeros están trabajando voluntariamente —sin recibir pago alguno— por contribuir al desarrollo de políticas e intentar lograr la aplicación de los derechos de los ciudadanos.

En segundo lugar, porque en México estas regiones —las ANP y las regiones prioritarias para la conservación y el desarrollo— suelen ser las más pobres del país y también son ámbitos muy disputados en términos de acceso a los recursos naturales; el conflicto sobre bienes comunes y la declaración de áreas destinadas a la conservación por parte del gobierno central; y, generalmente, la disputa entre los derechos de uso nacionales contra regionales, locales vs. individuales, y de equidad intergeneracional.

Además, ha habido una amplia experiencia de la sociedad civil y de las instituciones de investigación, así como de muchos individuos que han trabajado en el sector público en las décadas ochenta y noventa, sobre la experimentación con problemas técnicos y procesos participativos. A finales de los noventa, entonces, podía haberse esperado que estos consejos creados ‘desde arriba’ pudieran haber sido ‘tomados’ o al menos apropiados por OSC y organizaciones sociales para ser convertidos en espacios de democracia participativa y aun de generación de conocimiento y gestión de conflictos.

Otra expectativa era que la incómoda combinación que sucede en un ANP, que es tanto un *espacio* como un *lugar*, ofreciera la oportunidad de considerar tareas específicas de desarrollo de políticas y de espacios para la participación donde la deliberación pudiese enfocarse en un territorio claramente definido. Sin embargo, la mayoría de los habitantes no considera un ANP como un *lugar* con el que se identifiquen naturalmente¹⁴. Al mismo tiempo, el ámbito de las ANP y las regiones prioritarias para la conservación también es representativo de la naturaleza multi-estratificada y diversa de las decisiones sobre políticas y los desafíos a la gobernanza local.

La construcción teórica de *lugar* que enmarca las deliberaciones y cualquier interfaz en este contexto es la de *área natural protegida* y de *región prioritaria para la conservación* —*regiones* que son definidas con base en criterios ecológicos y, en algunos casos, por estatutos legales (las ANP

¹³ En esta investigación nos concentramos en los Consejos de la esfera de la política ambiental. Hay una práctica igualmente extendida de Consejos en las esferas de desarrollo tanto agrícola como social.

¹⁴ Por supuesto, también es importante la experiencia de las ANP municipales y autoproclamadas, en oposición a las áreas regionales, de mayor dimensión y declaradas a nivel estatal, pero que no forman parte de este estudio.

de hecho son decretadas)¹⁵. Son estas regiones las que conforman eficazmente la identidad, las relaciones históricas y culturales, y las percepciones de los derechos y de las normas que rigen las formas de la democracia deliberativa. La forma que toman las reuniones o los tipos de compromiso reales —el espacio— para el proceso del trabajo del CA puede ser tanto un *encuentro* como un foro o, simplemente, la dinámica que surge en una sala de juntas. Estas formas se están transformando bajo los nuevos requisitos administrativos.

La administración del presidente Fox se enfocó en proporcionar una forma, ligeramente corregida y más controlada, de espacio para las ANP, con un enfoque que utiliza la experiencia previa de los Consejos y con la tendencia a enfocarse en las redes¹⁶.

Hasta donde sabemos, no es posible encontrar ningún *proceso deliberativo e incluyente* (PDI) en México en el sentido que le da la literatura en idioma inglés y la práctica en regiones donde las redes de la sociedad civil internacional utilizan varios enfoques metodológicos a partir de ese paradigma; así que ‘herramientas’ como los ‘jurados ciudadanos’, el ‘discurso cooperativo’, las tarjetas de calificación, el análisis de criterios múltiples, las ‘conferencias de consenso’, y las metodologías de *enfoques participativos de aprendizaje* (EPA) no están siendo usadas en México (Holmes y Scoones, 2000: 51 y ss.).

Como en muchos otros países, entonces, las reuniones —convocadas por el sector público o social— son del formato usado generalmente (Renn, 1999; ESRC, 2000; Pimbert y Wakeford, 2001); por ejemplo, ‘alrededor de una mesa’. Las reuniones también pueden darse en la forma de asambleas del pueblo, donde se hacen preguntas y se dan respuestas; espontáneamente se forman grupos de debate y pueden acoplarse con entrevistas individuales o grupos focales¹⁷.

Encontramos también una variedad de prácticas participativas de planeación de manejo de recursos naturales (MRN) que incluyen el Diagnóstico Rural Participativo y el Diagnóstico Rural Rápido, así como el uso de técnicas para la construcción de una visión a futuro (*visioning*).

En ciertas formas, los Consejos Asesores de ANP pueden denominarse ‘Foros de usuarios de servicios’ dada su naturaleza regular de reuniones frecuentes, las recomendaciones que de ellos se esperan, e incluso las propuestas para los presupuestos anuales y las negociaciones con agencias del sector público. La experiencia de muchos de los Consejos en el ámbito de la política ambiental, sin embargo, muestra a menudo mayor creatividad y compromiso con los procesos participativos de transformación, como los estudios de caso demuestran.

¹⁵ La Selva Zoque, por ejemplo, no es en sí misma un ANP, pero incluye dos ANP decretadas y dos regiones prioritarias que no han sido decretadas todavía como ANP; una de ellas es una región del PRODERS. Las regiones del PRODERS de la Montaña de Guerrero o de Chinantla, por otro lado, son regiones prioritarias para la conservación y para el combate a la pobreza.

¹⁶ Algunos entrevistados han argumentado que el uso de redes comunitarias puede ser visto cínicamente como una contribución sólo para la persistencia del dominio del Estado en este ámbito, y como un intento para ejercer control en las actividades de las organizaciones locales, al incluirlas en el sistema de ANP controlado por el gobierno y convertirlas en proveedoras de servicios. Los gobiernos locales hasta ahora no están involucrados en términos de formación de alianzas.

¹⁷ No consideramos que un grupo focal sea necesariamente un PDI —aunque pudiera desarrollarse como tal— puesto que puede usarse simplemente para extraer información de un grupo de personas y ser percibido como una forma barata de obtener información, en vez de una forma de deliberación.

Mientras que el ‘espacio’ del que aquí nos ocupamos es claramente el de los Consejos Asesores creados por la CONANP, hay otro nivel de interacción que complica el uso de dicho espacio y las interacciones que ocurren dentro de éstos: la ‘colaboración inter-institucional’ (CII) ha sido uno de las propuestas centrales para la eficacia gubernamental promovida desde la administración anterior, particularmente en las áreas de combate a la pobreza y MRN sustentable o, en sentido amplio, de desarrollo sustentable.

Esta noción, continuada en la administración actual, ha dado a muchas ONG una plataforma para llamar al gobierno a rendir cuentas en términos de sus promesas y de su respuesta a las necesidades de las poblaciones ‘objetivo’. Así, por ejemplo, un aspecto importante del trabajo en el interior de las dependencias gubernamentales, así como de las ONG y del trabajo de investigación, es lograr un enfoque y una práctica integrales, intersectoriales, por lo menos en regiones específicas (p. ej. regiones marginales) o en las ANP. Esto ha sido prioritario particularmente para la SEMARNAT, ya que sus complementos en esta esfera —las secretarías de desarrollo social, de agricultura y desarrollo rural—, así como la Secretaría de Hacienda, frecuentemente tienen enfoques e intereses muy diferentes.

En el contexto de las ANP, los CA y las políticas con las que están tratando y que abarcan intervenciones públicas por lo menos de los sectores del ambiente, desarrollo social, y agricultura y desarrollo rural, lo que aquí nos interesa son las asunciones subyacentes de la CII. Conceptualmente, este instrumento de la política, si deseamos llamarlo así, presupone no tanto consenso, como por lo menos una visión compartida y algún sistema de valores sobre los que se negocian los diferentes enfoques del mismo problema, o las respuestas a la ‘voz’ y a los esfuerzos de planeación local.

El proceso de lograr y llevar a la práctica tal colaboración —en sí mismo un espacio potencial para la deliberación, la negociación y la toma de decisiones— también podría verse como una coalición incorporada en la práctica de la institución, imbuida de poder estructural. La asunción es entonces, inherentemente, que al lograrse la CII se genera o se refuerza la *confianza* entre los individuos participantes y sus equipos. Porque, como todos los actores han comprendido, sin tal colaboración, no se verá ninguna mejora en absoluto en las regiones más pobres, o en aquellas que presentan el mayor desafío para la conservación o la regeneración de la biodiversidad.

Este enfoque programático que aún practica la administración Fox (llamado ahora ‘sinergia’) se basa en la experiencia con los Consejos durante la administración previa. Describimos entonces aquí sólo algunos de los tipos de Consejos y sus contextos programáticos.

Una breve mirada a los casos de Oaxaca y Sierra de Manantlán

La experiencia con los espacios ‘creados’ en dos regiones de México, Oaxaca y Sierra de Manantlán —aquí específicamente en un ANP— nos ofrece algunas lecciones útiles. Ambos deben mucha de su ventaja sobre otros en el país, en términos de apropiación del espacio político, a un compromiso de funcionarios ambientales específicos y sus equipos para mejorar la gobernanza democrática en este ámbito, así como a la naturaleza de las coaliciones y la fuerza de organizaciones de la sociedad civil y comunidades en el terreno del manejo de recursos naturales.

Oaxaca

En el caso del estado de Oaxaca, es de particular interés la construcción de espacios de participación social y gestión en las principales líneas de trabajo de la SEMARNAP en el periodo de 1995 a 2000, es decir la silvicultura, las ANP y la pesca.

Uno de los problemas principales que la delegación de SEMARNAP en Oaxaca enfrentó en sus esfuerzos por alentar la participación en sus procesos operativos fue lograr relaciones de confianza entre los diversos actores en un estado caracterizado por extensos conflictos y por la operación vertical tradicional de las instituciones de gobierno. La atención de los conflictos entre las comunidades y las organizaciones de manejo forestal comunitario, las cooperativas de pesca y las organizaciones de productores y el gobierno estatal, por ejemplo, presentaban grandes desafíos. Anteriormente, los esfuerzos federales habían sido conducidos bajo un clima de desconfianza y antagonismo entre estas organizaciones y las iniciativas gubernamentales, dadas las prácticas frecuentemente paternalistas y corporativas vinculadas a intereses partidistas y económicos que casi siempre diferían de las necesidades e intereses de las comunidades y organizaciones de Oaxaca.

Al norte de Oaxaca, los conflictos se centraban en pugnas políticas entre el gobierno estatal, las autoridades locales y los usuarios de los recursos naturales, así como en problemas de acceso y derechos de uso de estos recursos, y en conflictos agrarios —además de los conflictos que surgen debido a las diferentes visiones sobre la aparente dicotomía entre conservación y desarrollo.

Para lograr una relación más íntima entre estos participantes, la delegación de SEMARNAP en Oaxaca procedió a promover —a nivel regional— la creación de espacios de comunicación, formación de consenso y coordinación, entre los diversos sectores sociales y la dependencia gubernamental. Un elemento esencial que fue considerado necesario para la efectividad de estos espacios fue llevar a las comunidades y organizaciones no sólo la información sobre los proyectos y programas de la SEMARNAP, sino también las decisiones relacionadas con los programas y las políticas.

Así, a través del diálogo y el debate, se buscaron acuerdos y consenso vinculados a las normas, las regulaciones, las propuestas y las inversiones de la SEMARNAP. Estos espacios fueron los Comités Regionales de Recursos Naturales (CRNN) con las comunidades forestales, los Subcomités de Pesca y Recursos Marinos con los pescadores, y los CTA en las ANP de Tehuacán-Cuicatlán, Lagunas de Chacahua y Huatulco.

Los factores que permitieron la participación en los espacios creados pueden resumirse como:

- a. el compromiso institucional con la participación, apoyado por un equipo eficaz, dispuesto a escuchar y tomar riesgos políticos;
- b. la confianza generada a través del enfoque colaborador y no partidista del trabajo, así como del debate sobre el conflicto, y
- c. la acción a favor de las organizaciones comunitarias (OC) que buscaba facilitar la corresponsabilidad de las decisiones tomadas en dichos espacios y del uso de los fondos recibidos por las organizaciones sociales (Anta, 2003).

La experiencia en Oaxaca mostró, finalmente, que el perfil del equipo en las instituciones gubernamentales no sólo es importante para la comunicación eficaz entre las partes contrarias, sino también para la legitimidad y la adecuación de la acción institucional. Sin embargo, la fragilidad de esta construcción puede verse por el impacto de una nueva administración a nivel nacional carente de propuestas para tratar los conflictos entre actores y que no tenía el objetivo de fortalecer los logros de la administración anterior ni de la acción de la sociedad civil, sino de enfocarse más bien en aspectos técnico-administrativos. En combinación con un menguante interés en los Consejos creados por el Estado, y la reducida energía dedicada a fortalecer o crear espacios eficaces ‘desde abajo’ en un contexto de conflicto local y regional, muchas de las lecciones que pudieron ser aprendidas a partir de los logros y errores de finales de los noventa han sido ignoradas.

Por último, cabe señalar que si bien algunos Consejos no tuvieron continuidad por el cambio en la administración federal (pesca, ANP), otros sí se han mantenido e incluso han servido como sustento para nuevas políticas públicas. La experiencia de los CRRN, que existen desde 1996, ha sido la base para la constitución de las nuevas Unidades de Manejo Forestal Regional, ahora respaldadas por la CONAFOR. La continuidad también se debe a factores como:

- a. Cuando las comunidades con experiencias organizativas locales se apropian del espacio y lo hacen suyo, como ha sido el caso de los CRRN, los espacios de deliberación se mantienen y se re-crean en espacios de interlocución entre comunidades-gobierno y sociedad civil.
- b. Si los responsables gubernamentales de dirigir las políticas y procesos de participación social mantienen la continuidad, los espacios de deliberación permanecen y se fortalecen como es el caso de los CRRN.
- c. Cuando los promotores de estos espacios —en este caso instituciones de gobierno— no continúan con el apoyo a estos espacios debido a cambios administrativos y a esto se le añade la poca capacidad de la sociedad civil organizada (pescadores, comunidades y OSC), entonces los espacios construidos dejan de ser útiles y se pierden.
- d. Cuando se pierde la confianza de la sociedad civil en los actores gubernamentales responsables de conducir la política de participación, los espacios se debilitan o desaparecen como es el caso de los Subcomités de Pesca y los CA de las ANP.

Sierra de Manantlán

En la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (RBSM) el esfuerzo se centró en dos Consejos Asesores, más que en la formación de espacios descentralizados alternativos de participación. La multiplicidad de actores e intereses que convergen en este territorio y que a menudo actúan recíprocamente de manera conflictiva, hace de la RBSM un caso interesante para el análisis de la participación pública en el manejo de ANP.

La RBSM es una región de alta biodiversidad, localizada en la parte occidental del país, entre dos estados colindantes, Jalisco y Colima. Con un área de 140,000 hectáreas, ofrece no sólo una gran diversidad de recursos naturales (recursos pesqueros, silvicultura, minería, agricultura) sino que también provee de agua a grandes centros urbanos y regiones agrícolas adyacentes —además de proporcionar sustento a una población de unas 30,000 personas en siete municipios en una de las regiones marginadas del país.

Cuando la Sierra de Manantlán fue declarada Reserva de la Biosfera en 1987, se establecieron nuevas reglas que modificaron la interacción entre los actores, aunque también se introdujeron fuentes adicionales de conflicto por las restricciones al uso de los recursos naturales sin compensar a los dueños de la tierra (Graf *et al.*, 1999).

Como en Oaxaca, la Sierra de Manantlán ha padecido históricamente conflictos agrarios y por el acceso y uso de los recursos naturales. En la década de los noventa, a los problemas relacionados con la tenencia de la tierra se sumaban los conflictos entre las prioridades de conservación y de desarrollo y las pugnas entre las agencias estatales y federales, particularmente, entre las autoridades estatales de Jalisco y Colima.

La declaración de la RBSM, aunque no resultó en una expropiación de propiedad común y privada, representó eso para los dueños legales de la zona núcleo donde la regulación prohíbe el uso de los recursos naturales. Sin embargo, a diferencia de Oaxaca y muchas otras regiones o ANP, los lugareños de algunas comunidades de la región apoyaron la declaratoria de la RBSM. En contraste con otros casos donde un decreto semejante ha desencadenado una amplia oposición, estas comunidades esperaban que la declaratoria les devolviese el control sobre la producción silvícola, cedida al sector privado bajo un sistema corrupto de concesiones.

Gracias a esta coyuntura, poco después de su creación, la RSBM se benefició por una alianza entre la Universidad de Guadalajara y las comunidades que la apoyaron. Con base en esta alianza, a principios de los noventa, una constelación de colaboradores —la Iglesia, comunidades y académicos de la Universidad— formaron la Unión de Pueblos de Manantlán, A.C., con el objetivo de defender los derechos de las comunidades indígenas y el bienestar de las comunidades más marginadas (Graf *et al.*, 2003; Graf y Justo, 2001).

Durante los primeros años después del decreto, no hubo suficiente apoyo institucional para el manejo de la RBSM: se carecía de personal, no había programa de manejo ni claridad por parte de las dependencias gubernamentales (Graf *et al.*, 1999). Puesto que no existía una autoridad institucional con legitimidad y poder para emplazar a los actores en conflicto, el instituto universitario que había promovido la RBSM, IMECBIO (Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, de la Universidad de Guadalajara), fortaleció sus esfuerzos en investigación aplicada, proyectos de desarrollo de las comunidades y conservación de los bosques. En lugar de crear un espacio de participación multi-sectorial, los actores más importantes decidieron aprovechar las asambleas comunitarias para consensar las decisiones de manejo que afectarían a la población, y negociar directamente con las organizaciones sociales que tuviesen proyectos específicos en la RBSM.

En 1995, se estableció la Dirección de la RBSM con una estructura institucional clara que dependía de la SEMARNAP —que entonces coordinaba el trabajo en ANP. La Dirección buscó promover la CII, se volvió el eje de articulación de las acciones de conservación y desarrollo en la región, apoyada en los PRODERS, y se posicionó como actor importante para la gestión de conflictos. La alianza entre la Dirección, el IMECBIO y organizaciones como la Unión de Pueblos de Manantlán facilitó el flujo de información científica, programática y social, lo que permitió a las organizaciones sociales involucrarse en la toma de decisiones y presionar a las agencias gubernamentales para recibir recursos y acción en favor del desarrollo, así como del respeto de los intereses y derechos de las comunidades.

Después de un proceso de generación de confianza entre los diferentes actores y de alcanzar cierta legitimidad, la Dirección abrió espacios que pudieran ser usados por los participantes para someter sus opiniones a un debate equilibrado. En 1997, se establecieron dos Consejos Asesores, uno por cada estado.

En la actualidad, estos Consejos están integrados por representantes de ejidos (25), comunidades indígenas (5), organizaciones sociales (3), gobiernos municipales (7) y las universidades estatales (2). Los gobiernos federal y estatal tienen un representante cada uno. Los CA aplican el programa de manejo, así como un plan de acción acordado (*concertado*) entre los diferentes actores de la región, de acuerdo con el mandato de la CONANP.

Detrás del buen funcionamiento de los CA en la RBSM está el uso estratégico de una combinación de acciones institucionales e individuales, así como de alianzas, políticas y conductas. Como hemos visto, se necesitaron mecanismos a través de los cuales los actores pudiesen tomar decisiones satisfactorias y comprometidas, y abordar una amplia gama de problemas y conflictos. En otras palabras, se requirió el establecimiento de mecanismos de gobernanza democrática dentro de la RBSM: un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos y costumbres, entre otras) que establecieran el marco para la interacción entre los participantes en el proceso de toma de decisiones.

Podemos obtener entonces dos lecciones importantes de este estudio de caso:

1. *Dirigir el involucramiento a los asuntos prioritarios identificados por la sociedad y diseñar un enfoque apropiado para la solución de los problemas locales.* La dirección de la RBSM enfocó sus esfuerzos institucionales en la gestión de tres problemas estratégicos que eran prioritarios para la población local: el combate a la pobreza, el control de la contaminación de los ríos, y el manejo comunitario de los bosques (incluso en las zonas núcleo del ANP).

2. *Establecer alianzas estratégicas y desarrollar políticas incluyentes.* Para enfrentar los problemas identificados, se requirió la colaboración de los diferentes participantes. Así, la Dirección estableció alianzas con cuatro instituciones estratégicas: IMECBIO, las Secretarías de Desarrollo Rural de los dos gobiernos estatales, y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de orden federal. Estas alianzas facilitaron la integración de las políticas públicas de conservación y desarrollo, lo que permitió una inversión continua y eficaz en la RBSM —crucial para el éxito de los programas y el mantenimiento de la legitimidad ante los actores regionales y locales. De esta forma, en todas las comunidades agrarias, se llevaron a cabo proyectos productivos definidos a través de procesos de planeación participativa y acordes con los planes de acción de los CA. Esto condujo a que los integrantes de los CA reconocieran la importancia de estos espacios para la resolución de sus problemas más urgentes. Las alianzas han evolucionado con los cambios institucionales y, en los últimos años, la CONAFOR ha sido una agencia clave en la aplicación de programas de inversión dentro de la RBSM.

5. ANÁLISIS DE CASOS: SOBRE TENSIONES Y CONFIANZA

Vimos en el caso de Oaxaca y en el de la RBSM que no sólo la estructura sino sobre todo los individuos, su historia y el enfoque en la participación dan forma a las interfaces y al funcionamiento diario de los espacios creados según un modelo predeterminado. También observamos cómo la innovación, la flexibilidad y la legitimidad pueden usarse de manera creativa para permitir el surgimiento de nuevos espacios, donde la apropiación por la sociedad civil y los cambios en las relaciones comunicativas y la confianza pueden convertirse en una experiencia de aprendizaje sobre gobernanza y acción política¹⁸.

Si la confianza depende de la actitud y la conducta tanto como del establecimiento de relaciones solidarias, se tornan importantes las redes sociales de las que los integrantes del Consejo forman parte, o las que se crean durante su participación en el Consejo. Por tanto, necesitamos entender la dinámica de las redes y las asociaciones, así como las relaciones afectivas entre los actores de diferentes sectores.

Ser parte de un Consejo depende a menudo de las redes a las que pertenece un individuo o una organización. La legitimidad de un representante de un sector social particular —como los pescadores o los científicos en el caso de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, Veracruz— la determinan a menudo aquellos que invitan a dichos actores al Consejo (p. ej., véase von Bertrab, 2002). En México, la invitación para ser un integrante de un CA viene de la CONANP (como la agencia responsable de las ANP en la SEMARNAT)¹⁹. El límite de tiempo para responder a una invitación, quién en una organización conoce sobre la invitación, y qué organización dentro del sector más amplio conoce o recibe esta invitación depende principalmente de las redes personales y los sistemas de patrocinio existentes. Por supuesto, estas redes pueden facilitar la comunicación y suavizar los conflictos, pero frecuentemente reproducen las estructuras de élite presentes en la sociedad ambiental y de desarrollo, en sentido amplio²⁰.

Después de todo, las personas son más que sólo actores racionales y existen más allá de las estructuras que pretenciosamente intentamos analizar: son, además, personas que pueden resolver disputas de poder mediante la argumentación —en contextos donde la violencia política puede evitarse. Sin embargo, estas argumentaciones no siempre conducen a transformaciones y a entendimiento recíproco en favor de una deliberación y participación eficaces.

En discusiones técnicas durante un proceso de planeación en una región de selva tropical lluviosa (o selva alta perennifolia) del sureste mexicano —la Selva Zoque, por ejemplo— se pueden identificar emociones, suprimir conflictos y permanecer dentro del resguardo

¹⁸ Aunque se requiere una investigación mucho más profunda y triangulada, la cual está planeada para una fase subsecuente, esta primera aproximación nos permite proponer algunas conclusiones preliminares. Hay pocos actores institucionales que están o han estado involucrados en el funcionamiento o la conducción de estos espacios, y que están preparados para reflexionar sobre su propia actuación. Las intuiciones son importantes aquí y para las conclusiones generales, pero es necesario profundizar en ellas.

¹⁹ No obstante, durante la administración de Zedillo (1994-2000) los consejos consultivos estuvieron abiertos a las OSC y a las organizaciones de base o de la sociedad civil, quienes podían seleccionar a sus propios representantes.

²⁰ Gracias a Rosario León y Ros Eyben por este término.

aparentemente seguro del lenguaje tecnológico, con formas de discurso —particularmente de las ciencias ambientales— que desarmen y excluyen eficazmente a aquellos que no siguen o desean seguir esa línea de deliberación o esa metodología de planeación. Hemos visto algunos ejemplos de cómo crear una “democracia comunicativa” (Young 1996), abierta a la pluralidad de las formas de discurso, pero haría falta aplicar prácticas más creativas en los contextos de los Consejos ambientales mexicanos donde se discuten problemas técnicos. Pero para que eso ocurra, alguien con estas habilidades tiene que tomar ese espacio con la suficiente seriedad y tener cierta confianza en que el ‘otro’ responda, en vez de temer ser humillado.

Finalmente, ¿hay habilidades de deliberación que uno puede aprender? La jovialidad es importante como ambiente de aprendizaje, ya que permite generar confianza sobre la cual puede expresarse la diferencia de manera más segura (Hoggett y Miller, 2000). Sin embargo, la confianza y la legitimidad se basan en la experiencia del comportamiento ético, de respuesta a la crítica, de inversión de fondos en respuesta a planes, de acompañamiento y solidaridad —y de la experiencia de poder influenciar el diseño de políticas, de ser capaz de articular la posición propia e incluso de ganar un argumento o ceder ante uno mejor. Éstas también son habilidades que pueden aprenderse, pero un proceso así tiene que apoyarse en el establecimiento de condiciones que permitan restricciones estructurales al poder y limiten la dominación de los sistemas de conocimiento que aún predominan en el contexto de los Consejos ambientales y que habría que cambiar.

Niveles de análisis

Proponemos tres niveles potenciales de análisis para estos contextos y problemas que resumiremos aquí, de lo general a lo específico.

a. General

Podemos analizar los Consejos a la luz de los objetivos iniciales declarados por sus creadores o de las políticas que enmarcan el enfoque de la nueva administración hacia la democracia deliberativa²¹. Si realizáramos un análisis semejante sobre los CA, podríamos preguntar entonces cómo, por ejemplo, su función de evaluar la aplicación del programa de manejo²² en un ANP podría contribuir a la generación de confianza si la institución respondiera con cambios programáticos a los resultados de un ejercicio evaluativo.

b. Evaluación de la construcción del espacio

En lugar de evaluar los objetivos o analizar la efectividad de las políticas, esta primera fase de la investigación evaluó los Consejos en términos de los trece pasos para construir asociaciones entre actores diversos (Véase Cuadro 1). ¿En qué sentido los aspectos emotivos han sido tomados en cuenta en cada paso y cómo se ha establecido la confianza durante o por medio de cada uno de estos pasos?²³

²¹ Un ejercicio semejante se hizo en un proyecto diferente para los consejos del PRODERS. Véanse Blauert y Dietz, 2003; Muench *et al.*, 2000; Yaschine *et al.*, 2000; Arellano *et al.*, 2000; Arriaga, 1999; Blauert y Fuentes, 2000.

²² Tal como lo establece el Artículo 18, Fracción I del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas de la LGEEPA.

²³ Con respecto a la comprensión de la generación de confianza, quisimos buscar cómo medir la confianza que se iba generando. En otras palabras, cómo buscar en los actores indicadores de la creación de capital social y por medio del análisis de eventos, para establecer una variedad de criterios para la confianza y su generación. El

En los casos de Oaxaca y la RBSM, ayudaron al proceso ciertas formas de conducta, pero también algunos pasos concretos. Los actores institucionales clave emprendieron cada uno de estos pasos de acuerdo con un diseño *a priori* o en forma participativa. A continuación se presentan algunas lecciones y ejemplos:²⁴

Cuadro 1. Trece pasos para la construcción de asociaciones de múltiples actores

Pasos	Ejemplos
1. Tener fundamentos claros	Diseño institucional preparado cuidadosamente; conocimiento de los actores y la región; relación acción-investigación a través del tiempo.
2. Disponer de personal calificado	Contratación del personal experimentado en el tema y el sector, así como en la negociación y las relaciones en la 'interfaz', legitimada con actores diferentes; con una agenda de contratación política no partidista.
3. Llevar a cabo la identificación apropiada de los actores representativos	Personal en posición de liderazgo interesado en aprender acerca de los conflictos en la comunidad y los conflictos entre la sociedad civil y el Estado; flexibilidad para ajustar esta valoración. Identificación de actores verdaderamente representativos de los sectores
4. Tener claros los objetivos compartidos por la asociación	Franqueza en la comunicación con diferentes actores (vinculación academia-comunidad-ONG-gobierno); compartir objetivos, hallazgos y mecanismos de deliberación.
5. Obtener el compromiso visible de los actores	Al permitir que surjan espacios que no siguen el modelo introducido desde las oficinas centrales, se logró mucho compromiso de los actores y los recursos, aunque limitados, fluyeron con relativa constancia.
6. Determinar y compartir el nivel de asociación	Queda por analizarse si realmente se logró la asociación como tal, pero el creciente involucramiento en el rediseño de programas sectoriales o regionales fue evidente.
7. Participación activa de los actores	Activa en términos de diseño y deliberación, aunque limitada en términos de supervisión y evaluación en un modo que integre los hallazgos en los sistemas centrales de monitoreo y evaluación. El control sobre los presupuestos no ha sido un rasgo hasta ahora.
8. Disponer de recursos financieros/humanos	Los fondos notoriamente limitados de este sector, incluso con el incremento presupuestal durante la administración Fox 2000-2006, mejoraron al contratarse personal en las ANP. También se buscaron fondos a través de la colaboración con investigadores y ONG de desarrollo, así como con donadores internacionales, lo que hizo emerger nuevos conflictos por el enfoque conservacionista de estos últimos.
9. Comunicación regular entre los actores	La regularidad de las reuniones de los Consejos ha sido importante, así como la presencia de personal de la Dirección del ANP o delegación. De igual relevancia son las visitas frecuentes a las regiones y comunidades. Fundamental, la exclusión de intereses partidarios o políticos.
10. Establecer la capacidad de todos los involucrados	...en materias técnicas y de planeación, así como en temas más amplios, aunque a menudo con poca coordinación. Generalmente, el desarrollo de la capacidad del personal se ha dado a partir de la práctica más que de cursos extensos o del aprendizaje de habilidades específicas, particularmente métodos participativos. La contratación externa ha sido común, lo que, a menudo, ha limitado el desarrollo de la capacidad de los integrantes de los Consejos y del personal institucional.
11. Inclusividad, basada en fases establecidas de aprendizaje y confianza	Permitir que los espacios, sean Consejos o Comités, se reúnan como un grupo de actores (p. ej. autoridades locales) y no insistir en que todos los órdenes de gobierno estén presentes o en posiciones directivas en todo momento ha demostrado ser importante en términos de la generación de confianza (en sí mismos) y en el otro.
12. Disponer de la documentación adecuada y recibir oportunamente los recursos	El tema de la recepción oportuna de recursos frecuentemente desalentó esfuerzos y puso a prueba la legitimidad de los actores institucionales. Las prácticas normativas y burocráticas, y la debilidad en el poder de negociación de un ministerio federal débil, tampoco han ayudado.
13. Comunicación adecuada, accesible y oportuna, basada, en las fases de aprendizaje y	Compartir el aprendizaje obtenido en estos procesos no ha sido una práctica extendida. Aunque se han emprendido varias evaluaciones a iniciativa de las oficinas centrales, aún no se han realizado evaluaciones participativas en las que se compartan las lecciones amplia y

objetivo de una fase posterior de la investigación es trabajar con actores con la 'lista de pasos a seguir' que aquí se presenta, para determinar el comportamiento de cada espacio en cada paso, según los criterios de confianza y capital social establecidos en un principio.

²⁴ Los 13 pasos son una adaptación de los principios para la promoción de asociaciones entre varios actores ("*multi-stakeholder partnerships*") (IFAD, 2002: 275) y el modelo de 12 pasos para la "re-vitalización" de relaciones comunitarias (Gilchrist, 1998).

²⁵ Los integrantes de los Consejos del PRODERS fueron invitados a dos reuniones nacionales entre 1998 y 2000, pero las evaluaciones del proceso y las dinámicas de las interacciones dentro de estos espacios no fueron

6. PRIMERAS LECCIONES

Quizás de manera obvia, hemos encontrado que, en los espacios aquí presentados, la percepción de la confianza por los diversos actores responde directamente a los problemas que los hacen sentirse enfadados, traicionados, marginados o interrumpidos en su discurso; o bien surge de las tensiones por la injusticia, la manipulación política y los evidentes errores u obstáculos burocráticos. Dentro de estas interfaces de tensión emergen nuevos espacios —ya sea de generación de confianza, nuevas asociaciones y coaliciones, o de deslegitimación.

Tensiones

Lo que vemos en primer lugar son tensiones en las interfaces que hacen de la generación de confianza un reto y una necesidad. Como se indicó antes, tanto en el contexto conflictivo de la creación de políticas como de la planeación en el sector ambiental —al nivel regional— y la concepción de los Consejos como espacios deliberativos para múltiples actores, creados 'desde arriba', causan tensiones considerables dentro de estos Consejos, y entre éstos y el gobierno central.

La forma que adoptan estas tensiones y los problemas alrededor de los que surgen son, por supuesto, idiosincráticas de cada caso, aunque las variaciones sobre el tema son limitadas. Algunos ejemplos de tensiones que surgen en todos los tipos de Consejos son los siguientes:

- *Expectativas* sobre los temas a deliberar, la capacidad de toma de decisiones o la influencia sobre las políticas, y el poder de generar o recaudar fondos para inversiones directas en la región, particularmente para bases sociales y electores específicos (en todos los casos).
- *El operador —y el sentido de propiedad o apropiación— de su creación*, es decir, en todos los casos el gobierno; de ahí la tensión sobre quién controla el proceso.
- *Historias de relaciones individuales y posiciones de poder (caciquismo)*, p. ej. en el consejo de PRODERS en Guerrero eran frecuentes las imputaciones a un líder de una OC regional de que recibía la mayor parte de los fondos de las oficinas centrales para los gastos de su propia organización.
- *Origen étnico*, puesto que en la mayoría de las regiones los representantes de la comunidad, y a menudo del gobierno local, son indígenas, mientras que otros miembros del Consejo son generalmente mestizos.
- *Recursos financieros*, p. ej. la falta de respuesta de los ministerios federales a un proceso participativo que produjo un programa operativo anual para la región que requería una inversión concertada (Guerrero, Chiapas).
- *Conflictos por tierras*, p. ej. donde la misma agencia que expropió la tierra para un ANP es también quien convoca o por lo menos es un integrante más del Consejo, o donde existen conflictos por tierras entre comunidades representadas en el Consejo.
- Competencia por el poder entre OSC.

analizadas sistemáticamente. Las evaluaciones de los CA emprendidas por la Secretaría o la CONANP han sido realizadas, hasta ahora, por agentes externos.

- Competencia entre agencias gubernamentales.
- *Legitimidad percibida o falta de ella en los representantes de las OSC de un Consejo y su responsabilidad*, p. ej. “La gente de la comunidad no ha participado en el Consejo; sólo los presidentes municipales participan y no dan a la comunidad la opción de participar. Y son estos presidentes municipales quienes se engolosinan con todo el dinero y no preguntan [a la gente lo que desea]”²⁶.

Cada una de estas tensiones se expresa de forma diferente según el tipo de actores y el ‘bagaje’ emocional y sociopolítico que cada uno de estos actores lleva al espacio. Algunas de estas tensiones existen en Consejos de un sólo tipo de actores (el primer consejo de PRODERS de la Selva Lacandona), así como en espacios de múltiples actores (el CA del Parque Nacional Huatulco).

Hemos encontrado que en cada paso del proceso ha habido debilidades. La desconfianza se expresa mediante murmuraciones, rumores e inasistencia; a través de las formas ‘ocultas’ de boicotear el trabajo organizado por otra OSC en el Consejo, que puede estar compitiendo por fondos e influencia. La hora en que se realizan las reuniones puede dificultar la asistencia de algunos integrantes, al igual que el estilo personal de algunos de funcionarios públicos de oficinas centrales que intervienen con mano dura en las reuniones regionales o en los procesos de negociación.

La SEMARNAT, así como las OSC han desaprovechado, entonces, la oportunidad para la generación de confianza que el análisis conjunto y los procesos de planeación local y regional habrían podido ofrecer. Frecuentemente, los plazos de la SEMARNAT no han permitido que ocurra deliberación durante estos procesos —por lo menos no de un modo que permita el reconocimiento de emociones contrarias y su análisis, así como la reflexión sobre cómo podrían solventarse.

Los procesos de planeación para el ordenamiento del uso del suelo y de los programas regionales de desarrollo a menudo no involucran a todos los actores; simplemente se realizan consultas, o aún peor, el trabajo participativo de algunos Consejos ha sido ignorado por las instituciones gubernamentales. A veces esto se debe a que la ‘participación’ en el proceso de planeación no ha trastocado los papeles estructurados tradicionales ni ha permitido la expresión de opiniones independientes. La falta de legitimidad en términos de inclusividad de los Consejos creados ha producido enojo, pero éste no se expresa en las reuniones.

Confianza

La resolución de estas tensiones parece ser un criterio de confiabilidad; por ejemplo, resolver los conflictos de tenencia de la tierra, o asegurar que todas las organizaciones involucradas cuenten con recursos suficientes. Otro criterio de confiabilidad puede ser el establecimiento de espacios para ventilar críticas sobre la situación (los espacios creados para la deliberación en la actuación de un Consejo, por ejemplo). Entonces, para la generación de confianza es esencial la sensibilidad del ‘otro’ (de otros grupos e individuos y no sólo el gobierno) a la voz y las expectativas de los participantes.

²⁶ Comentario de un miembro de una comunidad con PRODERS (Zoyatlán).

La confianza surge y se fortalece paulatinamente cuando existen los siguientes elementos:

- *Sensibilidad (receptividad)* de las instituciones gubernamentales corroborada por los actores locales. Por ejemplo, los actores locales muestran buena disposición a comprometerse y contribuir en los espacios colectivos cuando hay inversión en proyectos locales diseñados participativamente y los fondos o insumos se reciben oportunamente.
- *Capacidad para escuchar* por parte de facciones oponentes.
- *Narración de historias* —o compartir las experiencias propias. Los funcionarios mantienen al margen de estos espacios de encuentro información sobre su contexto personal, su relación con el trabajo, así como su situación institucional o comunitaria. Durante las reuniones, se establecen relaciones formales. Sólo en algunos ejercicios de planeación participativa, que a menudo involucran más jovialidad, se da cabida a diferentes formas de expresión y escucha. No encontramos por parte del personal gubernamental un intento por cerrar brechas, por compartir historias de su contexto como individuos y así evitar ‘desencuentros en la interfaz’. Es interesante corroborar cómo surgen relaciones de confianza cuando existe jovialidad y disposición de los funcionarios para compartir su experiencia de vida con los actores locales y regionales, ya sea por haber vivido en la región y haberse involucrado en el gobierno local, o por tener una trayectoria en la defensa de los intereses locales²⁷.
- *Compromiso con organizaciones de base* de los actores gubernamentales. Este punto está relacionado con el anterior.
- *Disposición para escuchar al otro*; es decir, mostrar disposición para cambiar el propio comportamiento o la dirección de una política a partir de la retroalimentación de otros.

Desafío a los preconceptos

Para llevar más lejos la reflexión sobre los PDI en México, puede ser útil poner en duda los preconceptos de los procesos deliberativos de actores múltiples. Estos preconceptos son que:

- a. los actores estén interesados en dialogar y luego en hacer recomendaciones sobre la base de un mejor entendimiento mutuo.
- b. los actores estén preparados para privilegiar el bien común sobre sus intereses personales e institucionales.
- c. los actores hablen un lenguaje que permita la comunicación eficaz.
- d. la agencia gubernamental o la agencia donante tenga legitimidad suficiente para que los actores consideren importante el espacio político creado.
- e. la institución esté dispuesta a cambiar su comportamiento y la dirección de sus políticas a la luz de los hallazgos que resulten de las deliberaciones.

Veremos estos problemas a través de la lente del individualismo cooperativo que Hoggett (2000a: 182 y ss.) define como la forma potencial de reconocer los intereses individuales y a la vez reafirmar la disposición para contribuir a un espacio cooperativo de acción y deliberación. New (1996, citado en Hoggett, 2000a: 190) sostiene que:

para ir más allá de las formas condicionales de dar y de reciprocidad hacia prácticas sociales que crean solidaridad a través de las fronteras de lugar, género, cultura y etnicidad es [...] necesario “construir

²⁷ Por ejemplo, algunos individuos que después tuvieron cargos de director general o delegado estatal.

asociaciones que puedan contener la hostilidad [...] y en las que los principios reparadores estén institucionalizados”.

Estamos de acuerdo con Hoggett (*ibidem*) en que esa institucionalización no es necesariamente el modo más eficaz ni el único para crear tal solidaridad, sino que el fortalecimiento o la construcción de formas no institucionalizadas son de igual importancia. Mas se debe asegurar que estén legitimados de modo transparente los incentivos o ‘motores’ particulares que motivan a las personas a deliberar en escenarios con actores múltiples o a contribuir a deliberaciones ocasionales entre actores de un solo tipo.

Como sostiene Hoggett (2000a: 58), “las necesidades y los intereses se hacen accesibles al debate, la reflexión, la acción y la transformación moral y política [en el espacio público]”. Según Foucault, la comunicación también encubre problemas o intereses, pues es necesario mantener el poder. Que el funcionario público no cuente *su* historia puede interpretarse entonces como una defensa de ese poder estructural institucionalizado —a través de la *no*-comunicación.

Los PDI, como los jurados de ciudadanos o las tarjetas de calificación, pueden evitar esto, pero aún queda por explorar si los subcomités de actores de un solo tipo garantizan que se ejerza presión suficiente o que se evite la cooptación. Además, es importante considerar la rotación de puestos o integrantes en los espacios, particularmente donde existe la intención de dialogar democráticamente y con una base social más amplia, en lugar de emplear mecanismos representativos o delegativos. Lo que hasta ahora no se ha analizado es por qué y cómo algunos participantes en estos espacios son o funcionan como generadores de confianza y otros no, o por qué algunos actores consideran que vale la pena invertir tiempo y energía en las reuniones aunque el resultado sea intangible.

En síntesis, algunas lecciones relevantes para futuras investigaciones en este tema son las siguientes:

- No es realista establecer desde arriba espacios formalizados de deliberación con actores múltiples en regiones donde el conflicto es fuerte y cuando están involucrados aspectos financieros o funciones administrativas.
- Es importante fortalecer las capacidades de los actores marginados para analizar información y sustentar sus opiniones con confianza en sí mismos, pero también es fundamental desarrollar la habilidad de escuchar otras posturas.
- Al mismo tiempo, hay que fortalecer la capacidad de analizar la información técnica y política de funcionarios, académicos y representantes de OSC. También hay que fomentar la habilidad para escuchar y comunicarse en diferentes lenguajes y estilos.
- Es fundamental la generación de confianza a través del trabajo colaborador o el acompañamiento eficaz. Para el trabajo en campo es importante la inmersión como la practican algunos investigadores sociales y personal de las OSC, mientras que los funcionarios gubernamentales generalmente no tienen la oportunidad, el deseo o el incentivo institucional para hacerlo. Sin embargo, actuar como un intermediario en términos de recaudación de fondos y papeleo es insuficiente, ya que crea dependencia y relaciones de poder.
- Se requiere tiempo de reflexión y apoyo sobre aspectos afectivos en las interfaces con los actores locales y regionales, particularmente para el personal de campo que interactúa

cotidianamente con ellos. No es suficiente la ‘sola’ preparación de los aspectos formales relacionados con el espacio de deliberación. Un espacio de reflexión para el personal (p. ej., un foro de intercambio de experiencias) —a través de las direcciones regionales o ANP— puede potenciar la efectividad de las estrategias utilizadas.

- Una coalición nacional o red de grupos de actores (del mismo tipo o mixtos) que sean integrantes de los CA, por ejemplo, también podría convertirse en un espacio de reflexión para otros actores.
- A fin de cuentas, las tensiones son parte de la vida cotidiana. Pueden ayudar a impulsar la efectividad de los espacios deliberativos, particularmente los formalizados, siempre y cuando se reafirme la confianza. Un espacio deliberativo puede volverse incluyente cuando sus integrantes aprenden a adaptarse a nuevos actores y a responder a las diferentes expresiones emotivas que surgen de desafiar las desigualdades de poder.
- La política del diálogo (la comunicación multi-direccional) y las decisiones en política necesitan hacerse eficaces a través de enfocarse en la generación de confianza.
- Es común caer en la tentación de crear espacios bajo las típicas formas institucionalizadas de dar voz cuando los diseñadores de políticas necesitan respuestas rápidas, como en el caso de la planeación en los plazos fijados por la Secretaría de Hacienda y el Congreso, o cuando los conflictos son muy fuertes. En estos casos, los PDI institucionalizados con actores múltiples adquieren una función controladora; la comunicación se vuelve introspectiva y el diálogo con el mundo exterior se detiene.
- En los espacios deliberativos e incluyentes, la generación de confianza y la expresión eficaz sólo serán posibles si los espacios para un solo tipo de actores son creados de tal forma que sirvan como un ‘refugio’ paralelo (p. ej., los subcomités sectoriales dentro de los CA de ANP) y como precursores de otros espacios con actores múltiples.

En conclusión, la búsqueda de respuestas aún prosigue en el sector ambiental en México. ¿Qué conforma un escenario constructivo para que los PDI logren fortalecer la confianza, las posibilidades de expresión, la responsabilidad y lleguen a la acción transformadora en el ámbito de la política? Consideramos que el escenario con mayor probabilidad de ser eficaz y de hacer más democráticos los espacios como los CA de actores múltiples en las ANP es el establecimiento de una diversidad de PDI —creados desde ‘abajo’, desde ‘arriba’ y en el nivel ‘medio’ de las coaliciones y las redes.

7. LOS CONSEJOS DE ANP Y FORESTALES EN LA ACTUALIDAD

Al final de la actual administración gubernamental en México han surgido cambios importantes en la relación entre el gobierno y la sociedad a través de los espacios de participación social en las ANP y en el sector forestal.

Las relaciones de confianza se han modificado notablemente. En algunos casos, las tensiones se han incrementado y en otros, los espacios de deliberación se han debilitado. Algunos Consejos han logrado continuar funcionando e incluso sobrevivir a crisis de legitimidad. Lo que parece quedar claro es que el ejercicio gubernamental en el sector ambiental y de manejo de recursos naturales ha descuidado los espacios de participación social y no ha fortalecido a los Consejo en ANP ni en el sector forestal.

a. Consejos congelados

En el caso de las ANP, los CA han disminuido su actividad deliberativa y la frecuencia de sus reuniones. Los directores de ANP prefieren esta reducción de la actividad de los CA, ya que pareciera que así enfrentan menos problemas. Sin embargo, las tensiones suelen incrementarse, se pierde la confianza generada y, tarde o temprano, esta situación se transforma en un campo de cultivo para la emergencia de viejos o nuevos conflictos que pudieron atenderse o resolverse mediante un PDI.

b. Consejos a modo

En el caso de los Consejos Forestales (los Consejos Estatales y el Consejo Nacional Forestal —CONAF) la pérdida de confianza ha sido aún mayor y el incremento en las tensiones con las organizaciones forestales nacionales y las OSC también ha sido patente.

Los Consejos Estatales Forestales suelen quedar a merced de los gobiernos estatales que presiden este tipo de espacios y que generalmente definen las directrices de estos espacios a partir de sus agendas políticas; mientras que los representantes del gobierno federal (Secretarios técnicos de los Consejos Estatales) han mantenido una intervención cautelosa que deriva en tensiones entre estos órdenes de gobierno. Por otro lado, tiende a disminuir la representación de las comunidades y ejidos forestales en estos espacios y a aumentar la de las agencias de gobierno; de tal forma, que están sobre-representados algunos sectores y sub-representados, otros (p. ej., el actual Consejo Estatal Forestal de Oaxaca).

c. Espacios perdidos

Por otra parte, el otrora plural y participativo CONAF ha devenido en un espacio sub-representado y poco plural, donde la deliberación ha disminuido y ya no son consultadas muchas decisiones gubernamentales. En los últimos años, la CONAFOR ha tomado diversas decisiones de carácter normativo y operativo sin consultar al CONAF.

Perspectivas

Por ello, hoy más que nunca es fundamental realizar un debate y un análisis de lo que han significado estos espacios de participación, deliberación y consulta en los sectores ambiental y forestal en México. Los Consejos ambientales, tanto de las ANP como los forestales, pueden ser vistos como una oportunidad para conocer la opinión de los actores más importantes para la conservación y buen manejo de los recursos naturales de nuestro país.

Luego de doce años de desarrollar políticas ambientales y forestales con la participación de la sociedad se han obtenido importantes logros en esta materia, pero también retos. No todos los PDI impulsados en este periodo han logrado ser procesos virtuosos: algunos lograron su consolidación, mientras que otros que habían funcionado con relativo éxito han desaparecido o, en el peor de los casos, se han transformado en espacios meramente nominales.

¿Qué esperamos de los espacios de participación social ambiental y forestal en el futuro? ¿Queremos espacios de deliberación?, o ¿queremos revivir la acción gubernamental vertical con Consejos que simulan la participación?

8. BIBLIOGRAFÍA

ANTA, Salvador

- 2003 *Medio ambiente, recursos naturales y espacios de participación social en el estado de Oaxaca: 1995-2002*, manuscrito, Proyecto “¿Consejos como espacios de ciudadanía? Los PDI para un gobierno efectivo en áreas naturales protegidas y en el desarrollo regional” del Centro de Investigación sobre el Desarrollo “Ciudadanía, Participación y Transparencia”, IDS, Brighton/Oaxaca.

ARELLANO, Rosa y otros

- 2000 *La integralidad fragmentada: un estudio sobre los PRODERS en la Meseta Purbépecha de Michoacán*, Informe final del proyecto “Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los PRODERS de la SEMARNAP, México”, IDS/CIESAS, Brighton/México.

ARRIAGA, Graciela

- 1999 *Los consejos regionales de desarrollo sustentable*, Estudio preliminar para el primer taller nacional del proyecto “Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los PRODERS de la SEMARNAP, México”, IDS/CIESAS, Brighton/México.

AVRITZER, Leonardo

- 2001 “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, en *Metapolítica* 5 (18), pp. 50-65.

- 2002 *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

BARTRA, Armando

- 2000 “Conciertos y desconciertos del desarrollo sustentable: participación social y gestión en los programas regionales”, en TOLEDO, Carlos y Armando BARTRA, *Del círculo vicioso al círculo virtuoso: cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas*, Plaza y Valdés, México. pp. 57-116.

BENNAGEN, Pia

- s.f. *The Philippine Council for Sustainable Development*, manuscrito.

BERTRAB, Alejandro von

- 2002 *Social Conflict around Environmental Conservation in Los Tuxtlas Biosphere Reserve, Veracruz, Mexico: Is there Room for Transformation?*, Tesis de Maestría en Estudios del Desarrollo, IDS, Brighton.

BLAUERT, Jutta y Saúl FUENTES

- 2000 *Relatoría del Taller nacional de retroalimentación al estudio IDS-CIESAS del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)*, proyecto “Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los PRODERS de la SEMARNAP, México”, IDS/CIESAS, México/Brighton.

BLAUERT, Jutta y Kristina DIETZ

2003 *Buscando cambio: la institucionalización de la participación en el manejo de los recursos naturales. El caso de los PRODERS de la SEMARNAP, México.* Informe final, IDS, Brighton.

2004 *Of dreams and shadows: seeking change for the institutionalisation of participation for natural resource management. The case of the Mexican regional sustainable development programme (PRODERS),* IIED-IDS, Londres.

CERVIGNI, Raffaello y Adolfo BRIZZI

2001 “Biodiversity”, en GIUGALE, Marcelo M., Oliver LAFOURCADE y Vinh H. NGUYEN (comps.), *Mexico. A comprehensive development agenda for the New Era*, World Bank, Washington.

COHEN, Joshua

1996 “Procedure and substance in deliberative democracy” en BENHABIB, Seyla (comp), *Democracy and difference*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, pp. 94-119.

CONANP

2003 *Estrategia de conservación para el desarrollo 2003-2006*, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, México.

CORNWALL, Andrea

2002 *Making spaces, changing places: situating participation in development*, Working Paper No. 170, IDS, Brighton.

2004 “Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalized participation”, en *IDS Bulletin*, 35(2), pp. 1-10.

ELSTER, John (ed.)

2001 *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.

ESRC (Environmental and Social Research Council)

2000 *Risky Choices, Soft Disasters: Environmental Decision Making under Uncertainty*, ESRC Swindon.

FMCN (Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza)

2005 *Diagnóstico de los consejos asesores de 47 áreas naturales protegidas*, estudio preparado por la Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación del FMCN, para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, México.

FUKUYAMA, Francis

1995 *Trust. The social virtues & the creation of prosperity*, The Free Press, Nueva York. [Hay edición en español: Ediciones B, Barcelona, 1998].

FUNG, Archon y Erik Olin WRIGHT

2003 *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, Series The Real Utopias Project IV, Verso, Londres.

GILCHRIST, Alison

1998 “*A more excellent way*. Developing coalitions and consensus through informal networking”, en *Community Development Journal*, 33 (2), pp. 100-108.

GRAF MONTERO, Sergio y otros

1999 *Instituciones y gestiones de reservas de la biosfera: El caso de la Sierra de Manantlán, México* “*La investigación interdisciplinaria en las reservas de la biosfera*”, manuscrito, presentación al Seminario del Proyecto “Investigación interdisciplinaria en las reservas de la biosfera”, Buenos Aires.

2003 “La Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán , México”, en CARABIAS, Julia, Javier DE LA MAZA, y Rosaura CADENA (coords.), *Capacidades necesarias para el manejo de áreas naturales protegidas en América Latina*, The Nature Conservancy (TNC)/International Union of Conservation of Nature (IUCN), México.

GRAF MONTERO, Sergio y Rafaela JUSTO

2001 “Proceso de Gobierno, *empoderamiento* y manejo de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán”, II Foro Latino-Americano sobre empoderamiento y lucha contra la pobreza, Banco Mundial, Washington.

HABERMAS, Jürgen

2001 *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid.

HOGGETT, Paul

2000a *Emotional life and the politics of welfare*, Macmillan Press, Londres.

2000b “Social policy and the emotions”, en LEWIS, Gail, Sharon GEWIRTZ y John CLARKE (eds.), *Rethinking Social Policy*, Sage, Londres.

HOGGETT, Paul y Chris MILLER

2000 “Working with emotions in community organizations”, en *Community Development Journal* 35 (4), pp. 352-364.

HOLMES, Tim e Ian SCOONES

2000 *Participatory environmental policy processes: experiences from North and South*, Working Paper Núm. 113, IDS, Brighton.

HUMPHREYS, John y Hubert SCHMITZ

1996 *Trust and economic development*, Discussion Paper No. 355, IDS, Brighton.

IFAD

2002 *Managing for Impact in Rural Development. A guide for project M&E*, International Fund for Agriculture Development (IFAD), Roma.

LONG, Norman (ed.)

1989 *Encounters at the interface: a perspective on social discontinuities in rural development*, Agricultural University, Wageningen, Países Bajos.

MANSBRIDGE, Jane

2003 "Practice-Thought-Practice", en ARCHON, Fung y Erik Olin WRIGHT, *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso, Londres, pp. 175-199.

MELUCCI, Alberto

1996 *Challenging codes: collective action in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge.

MUENCH, Pablo, Gregorio GÓMEZ y Gabriela GALLEGOS

2000 *Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS-SEMARNAP) en la Selva Lacandona, Chiapas*, informe final del proyecto "Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los PRODERS de la SEMARNAP, México", IDS/CIESAS, México/Brighton.

NEW, Caroline

1996 *Agency, health and social survival, The Eco-Politics of Rival Psychologies*, Taylor & Francis, Londres.

OLVERA, Alberto (coord.)

2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana, México.

PIMBERT, Michel y Tom WAKEFORD

2001 "Overview: deliberative democracy and citizen empowerment", en *PLA Notes* (40), pp. 23-28.

RENN, Ortwin

1999 "A model for an analytic-deliberative process in risk management", en *Environmental Science and Technology*, 33 (18), pp. 3049-3055.

ROSAS, Martha

2004 *Participatory environmental policy processes: the case of advisory councils in protected areas in Mexico*, tesis de Maestría en Política ambiental y Desarrollo, University of Sussex, Brighton.

SELIGMAN, Adam

1997 *The problem of trust*, Princeton University Press, Princeton.

SEMARNAP

1996 *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

1999 *Una experiencia en curso. La participación social en la SEMARNAP*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

2000 *La gestión ambiental en México*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

TOLEDO, Carlos y Martín GUTIÉRREZ

- 2002 *Diseño del componente de integración de criterios de conservación y uso sustentable a nivel Intersectorial (Mainstreaming). Las áreas naturales protegidas y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, manuscrito, Informe para la Red para el Desarrollo Sostenible de México-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas-Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, México.

TOLEDO, Carlos

- 2004 *Mainstreaming biodiversity in rural development programs in Mexico*, manuscrito, Presentación en el Taller “Mainstreaming Biodiversity in Production Landscapes”, Cape Town, Sudáfrica.

WAGENAAR, Hendrik y Noam COOK

- 2003 “Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis”, en HAJER, Maarten y Hendrik WAGENAAR (eds), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 139-171.

YASCHINE, Iliana y otros

- 2000 *La participación en el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en la Montaña de Guerrero*, informe final del proyecto “En busca de cambios: la institucionalización de la participación para el manejo de recursos naturales. Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) de la SEMARNAP, México”, IDS/IIED, México/Brighton.

YOUNG, Iris Marion

- 1996 “Communication and the other: beyond deliberative democracy”, en BENHABIB, Seyla (ed.), *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton University Press, Princeton.

9. SIGLAS EMPLEADAS CON MAYOR FRECUENCIA

ANP	Área natural protegida o su plural
CA	Consejo asesor o su plural
CII	Colaboración inter-institucional
CONAF	Consejo Nacional Forestal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CRNN	Comités Regionales de Recursos Naturales
CTA	Consejo técnico asesor o su plural
IMECBIO	Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad de la Universidad de Guadalajara
INE	Instituto Nacional de Ecología
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente (siglas en inglés)
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
MRN	Manejo de recursos naturales
OC	Organización comunitaria
ONG	Organización no gubernamental o su plural
OSC	Organización de la sociedad civil o su plural
PDI	Procesos deliberativos e incluyentes
PRODEERS	Programas de Desarrollo Regional Sustentable
RBSM	Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1994-2000)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000-2006)
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas