

Seminario-Taller Nacional
***"Espacios de participación en la gestión ambiental y en el
manejo de recursos naturales"***

RESUMEN DEL DOCUMENTO

**¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones?
Lecciones para la participación y las políticas en consejos
ambientales en México**

Jutta Blauert, Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graf

La experiencia de la política mexicana en los últimos 10 años en ámbitos de la participación ciudadana y la política del desarrollo regional sustentable, el manejo y la conservación de recursos naturales ofrece muchas lecciones valiosas para poder trazar una propuesta para encaminar una nueva política ambiental. Para contribuir a estas reflexiones, este documento resume algunas de estas experiencias y un estudio modesto realizado por los autores, presentando primeros aprendizajes según un marco analítico de la deliberación y confianza.

Las limitaciones de la práctica democrática posible en los espacios creados por instituciones generalmente se atribuyen a una gama de problemas relacionados con las limitaciones estructurales y la falta de equidad en el poder de los participantes, así como con la falta de voluntad política para dar a estos cuerpos cuasi-institucionalizados poderes de toma de decisiones y vigilancia sobre aquéllos que le dieron vida en primera instancia. Por otro lado a través de estos consejos locales, estatales y nacionales se ha permitido un acercamiento ciudadano a los procesos de la gestión de áreas naturales protegidas y de recursos forestales que no se tenía antaño. Además, se han construido experiencias desde las mismas regiones y comunidades de la creación de espacios regionales para la deliberación, toma de decisiones y gestión de recursos naturales, como en el caso de los Comités regionales de recursos naturales.

El estudio se enfocó en cómo este tipo de espacios para la deliberación sobre la política ambiental, entre actores múltiples han estado o podrían estar contribuyendo eficazmente a: a) que la ciudadanía y sobre todo las personas marginadas ejerzan su derecho para expresarse sobre y participar en la política pública que les afecta, y b) lograr que el gobierno sea más sensible a estos insumos y demandas de cambio en la dirección de las políticas.

También se buscó entender cómo estos espacios deliberativos o participación en el ámbito de las políticas públicas han contribuido o pueden contribuir a que exista una mayor responsabilidad tanto del gobierno como de los propios espacios institucionalizados. Estas reflexiones son relevantes en las esferas de la gobernanza

local, regional y nacional, para un manejo sustentable de los recursos naturales y medios de vida sustentable.

Entonces, más que presentar otro estudio donde dicho espacio puede haber limitado la deliberación y la ocurrencia de cambio y transformación de las políticas, este estudio buscó ir más allá de la "comunicación deliberativa" a darse en un consejo asesor, por ejemplo. Se considera más bien importante ver si un espacio de múltiples actores pueda resultar en una participación democrática y una forma de deliberación y toma de decisiones equitativa para así mejorar la política pública y la acción ciudadana y comunitaria. Para tal fin, el estudio adoptó un marco analítico que considera esencial la existencia o la creación de una 'comunidad interior', acaso sólo momentánea, para que un espacio como un consejo asesor de una ANP responda a las necesidades tanto políticas y ecológicas como emotivas de reconocimiento e interdependencia —así como para permitir a los actores desafiarse mutuamente en formas políticas abiertas.

Por consiguiente, intentamos aquí *entender si el enfoque conceptual de la deliberación y la participación en política pública puede enriquecerse a través de un mejor entendimiento de los procesos emocionales y de relación subyacentes en la práctica diaria dentro de los espacios creados para la deliberación y la responsabilidad.*

Los estudios de caso que se presentan de Oaxaca y Jalisco-Colima ofrecen una primera mirada a las experiencias en tres estados mexicanos, y ofrecen ejemplos complementarios de cómo la generación de confianza puede ser posible en estos contextos.

La conclusión esboza lecciones de mayor relevancia y resume algunas recomendaciones sobre política que pueden ser útiles a instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que consideren establecer tales espacios 'participativos' para proyectos y políticas de conservación y desarrollo social en diferentes regiones relevantes para la conservación y el uso sustentable de recursos forestales.

En lo siguiente resumimos la introducción y conclusiones del documento.

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.

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.

Por otro lado, experiencias como las del presupuesto participativo en Brasil o la India, 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.

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.

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.

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. 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 “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. 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.

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.

PRIMERAS LECCIONES

Quizás de manera obvia, hemos encontrado que, en los espacios analizados, 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 o estatal.

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 organizaciones de la sociedad civil (OSC).
- Competencia entre agencias gubernamentales.
- *Legitimidad percibida o falta de ella en los representantes de las OSC de un Consejo y su responsabilidad.*

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.

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 opuestas.
- *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 locales¹.
- *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.

¹ Por ejemplo, algunos individuos que después tuvieron cargos de director general o delegado estatal. Resumen del documento de discusión – Seminario-Taller "Espacios de participación en la gestión ambiental y en el manejo de recursos naturales", DF, 8 Noviembre 2006

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

Coincidimos 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 "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 usados en otros países para deliberar y contribuir a la rendición de cuentas a nivel local y de temas hasta nacionales, pueden evitar esto. Sin embargo, aún queda por explorar si los subcomités de actores de un solo tipo por ejemplo, puedan garantizar 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:

Resumen del documento de discusión – Seminario-Taller "Espacios de participación en la gestión ambiental y en el manejo de recursos naturales", DF, 8 Noviembre 2006

- 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.

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 la 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 retrocesos. No todo 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?