

Capítulo III

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

Clotilde Lebreton⁷⁰

Introducción

El auge del concepto de gobernanza ambiental se explica por la mayor conciencia de las interdependencias económicas y ecológicas en relación con algunos problemas ambientales (erosión de la biodiversidad, cambio climático, etc.) a través de eventos como la Conferencia de Estocolmo en 1972 o del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, publicado en 1987 (Debourdeau, 2008). Nuevas formas de gubernamentalidad deben ser pensadas teniendo en cuenta la pluralidad de actores y de los procesos de coordinación para construir acuerdos sobre cuestiones ambientales. El uso de expresiones como “codecisión”, “coproducción”, “cogestión” se va a extender, haciendo de la participación una dimensión inherente de la gobernanza ambiental y transformando la acción pública en tema de gestión ambiental. Estos nuevos principios y mecanismos son aprobados en las principales cumbres como la de Río en 1992 y la de las Américas para el Desarrollo Sostenible en 1996. Pero sólo desde los convenios internacionales sobre el medio ambiente (biodiversidad, el clima, la desertificación, Convenio de Aarhus)⁷¹ tomaron un poder normativo. En línea con esas evoluciones, la visión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), principal instrumento de las políticas de conservación, ha evolucionado considerablemente al nivel internacional en los últimos treinta años (Phillips, 2003). La participación en el proceso de toma de decisiones tiene un papel central en la gestión de las áreas protegidas, las cuales ahora tienen un papel social y económico, además de su protagonismo ecológico o político.

⁷⁰ Doctora de la Escuela Normal Superior de Lyon y del Centro de Cooperación International en Investigación Agronómica por el Desarrollo (CIRAD Francia). Email: clotilde.lebreton@gmail.com

⁷¹ El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención-marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fueron adoptados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. La Convención de la ONU sobre la lucha contra la Desertificación (UNCCD) se adoptó en París 17 de junio de 1994. El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se firmó el 25 de junio de 1998.

Clotilde Lebreton

En México, el concepto de participación apareció en la Constitución en 1983, donde se menciona que “*la planeación será democrática y deliberativa mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad [...]”* (artículo 26). En la legislación ambiental, el fortalecimiento de la participación es altamente correlacionado con la intervención de la cooperación internacional, habiéndose convertido la participación en una condición para la ayuda al desarrollo. Desde 1992, la ley ambiental reconoce el derecho a la participación ciudadana, la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales para promoverla y facilitarla, así como el papel central de la participación en la protección y el uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un desarrollo económico y social equitativo. Las políticas de conservación en México se centran ahora en el desarrollo de las actividades productivas que contribuyan a la reducción de la pobreza y la generación de empleo para las comunidades que viven en las ANP o en sus zonas de influencia (CONANP, 2013). Sin embargo, un estatuto de protección restrictivo como el de ‘Parque Nacional’ no permite el desarrollo de proyectos productivos. Para eludir este límite, una veintena de áreas naturales protegidas mexicanas están cambiando de estatuto de aquí a 2018. El Parque Nacional del Nevado de Toluca (PNNT) es una de las primeras áreas protegidas que ha sido desclasificada a la categoría de Área de Protección de Fauna y Flora, el 1 de octubre 2013, con el objetivo de permitir a las 54 comunidades agrarias de este territorio⁷², implementar proyectos productivos y finalmente participar en la conservación del área protegida, de acuerdo con el modelo de conservación integrador que se desarrolla a nivel mundial.

Como lo estipula la ley ambiental, este cambio fue acompañado por procesos de consulta para tomar en cuenta las opiniones e intereses de los diferentes grupos de actores. Sin embargo, el hecho de que las modalidades de participación se detallen, en ningún momento cuestiona la relación entre el precepto legal y la realidad. Por un lado, las prácticas que pueden estar asociadas con la participación son de hecho muy variables y se distribuyen entre formas de automovilización vinculadas con la protesta de decisiones hasta la integración formal de los actores interesados en los procesos de toma de decisión (Barbier y Larrue, 2011). Por otro lado, en el ámbito del medio ambiente, los efectos

⁷² El territorio se entiende en este artículo como un sistema dinámico complejo (Di Méo, 1998), un constructo social, económico y espacial, en constante apropiación, lo que exige una organización en particular (Leloup, Moyart et al., 2005).

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

y las finalidades de las herramientas participativas parecen cuestionables en términos de beneficios ambientales (Barbier y Larrue, 2011). Sin embargo, Blondiaux y Fourniau (2011) argumentan que “*la participación puede ser un analizador productivo de los fenómenos sociales y políticos más amplios*”. Por lo tanto, la participación puede constituir una entrada para analizar las lógicas de su implementación, sus efectos esperados e inesperados, como una reconfiguración de los actores y de la gobernanza del área protegida. Este enfoque, desarrollado por una comunidad francesa de académicos y profesionales, proporciona una cierta originalidad al caso de México.

Si la gobernanza está estrechamente vinculada con la capacidad de los actores para influir en la toma de decisión, el poder es generalmente desatendido en la literatura para el análisis y la comprensión de los procesos de gobernanza (Kuindersma, Arts et al., 2012). Tomar en cuenta la noción de poder implica, al contrario, reconocer “*los juegos de negociación, compromisos, alianzas y las relaciones de poder entre diferentes grupos y actores que obedecen a su propia lógica de interés y/o que tengan responsabilidades, a veces compartidas, a veces discutidas, pero nunca absolutamente herméticas o autónomas*” (Bertrand, Gorgeu et al., 2001, citado en Leloup, Moyart et al., 2005). En estas relaciones de poder, la gobernanza territorial ambiental resulta de dos dinámicas, una exógena resultante de procedimientos implementados por las autoridades públicas y la otra, endógena, resultante de iniciativas locales. La gobernanza incluye entonces arreglos entre los instrumentos de gobierno de la acción pública y formas de autoorganización de la sociedad civil (Kuindersma, Arts et al., 2012), los cuales pueden ser considerados como innovaciones sociales (Simard y Chiasson, 2008). El involucramiento de múltiples actores, tanto públicos como privados, en el proyecto de recategorización del Parque Nevado de Toluca revela, probablemente, una amplia variedad de relaciones de poder y de arreglos.

Así, en la primera parte de este capítulo, se analizarán los procesos participativos implementados en el proyecto de recategorización del área protegida con el fin, en primer lugar, de poner de relieve las modalidades de la institucionalización de la participación en el caso del Nevado de Toluca y, en segundo lugar, para entender las fuentes de la movilización que resultan de esos procesos. La siguiente parte se interesará en la movilización provocada por la instrumentación participativa para examinar las negociaciones, las alianzas y los conflictos que reflejan las estrategias y los juegos de poder

Clotilde Lebreton

entre los actores. La última parte se centrará en las reconfiguraciones de la gobernanza ambiental inducidas por estos juegos de actores en el caso del área protegida del Nevado de Toluca.

I. Los efectos de la participación en la decisión

La institucionalización de la participación en la legislación mexicana considera la implementación de procedimientos basados en una lógica más participativa, denominados pero no definidos, con el fin de involucrar a la sociedad en la resolución de los problemas ambientales. Estos procedimientos se conciben como complementos de los órganos de representación tradicionales, donde se puede construir un juicio público informado, pero donde el poder de decisión no es transferible (Blondiaux, 2007). El proyecto de recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca (PNNT) en Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) proviene de la convergencia de reflexiones iniciadas hace veinte años, tanto a nivel local, como nacional. De acuerdo con la Ley del Medio Ambiente, la acción pública no puede llevarse a cabo sin participación. En esta parte, se estudiarán los efectos ambivalentes de la institucionalización de la participación. Este análisis pondrá de relieve la diferencia entre la concepción proclamada de la participación y su uso en el caso de la gestión de las áreas naturales protegidas.

La gestión del cambio de estatuto del parque, ha tenido lugar en conformidad con la legislación ambiental (DOF, 2015) a través de dos procesos participativos. Se trataba de “informar al público, recoger sus opiniones, sugerencias y propuestas, para que la autoridad competente tenga todos los elementos necesarios a su información”. El primer proceso participativo corresponde a la publicación del estudio justificativo en enero de 2013 y fue acompañado de una consulta de 60 días. El segundo proceso participativo corresponde a la elaboración del plan de manejo: la primera versión (noviembre de 2013) fue acompañada por una consulta inicial de igualmente 60 días y la segunda versión (agosto de 2014) de una consulta de 90 días. La falta de publicación del plan de manejo final, inicialmente prevista para octubre de 2014, un año después de la publicación del decreto de modificación de la categoría de protección del área protegida, es la única infracción a la ley (DOF, 2014).

Los procesos participativos se refieren a una variedad de procedimientos y métodos que resultan, como es a menudo, una mezcla de trabajos (Bherer,

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

2011). Así, para describir y evaluar estos procesos participativos vamos a movilizar cuatro criterios: la inclusión, la pertinencia, la deliberación y la equidad (Vergne, 2013). La inclusión se puede evaluar cuantitativamente (mayor es el número de participantes, el proceso tiene más éxito) o cualitativo (tomar en cuenta todos los intereses y competencias en juego). La pertinencia se refiere a las consecuencias sobre las políticas públicas y sobre el debate público y mediático. También significa la coherencia entre los objetivos y los instrumentos utilizados, y la coherencia en el rendimiento costo-beneficio en términos de decisión. La deliberación se refiere al respeto de las condiciones de una buena decisión: información disponible, debate posible, producción de un resultado. Finalmente, la equidad significa que el proceso debe ser transparente (documentación accesible y lenguaje fácil), reflexivo (sobre el procedimiento, la agenda, la evaluación) y sustentable (empoderamiento de los ciudadanos y consideración de las generaciones futuras). Para garantizar la equidad, la presencia de un tercero neutral es preferible para controlar el cumplimiento de la calidad del proceso. Varias controversias cuestionan estos criterios, ya que no permiten definir un proceso perfecto, pero “*son una valiosa guía [...] para desarrollar procesos adaptados a las necesidades*” (Vergne, 2013).

Una calificación (nula, baja, media, buena) está asignada con respecto al análisis de los dos procesos de participación (para más detalles ver Lebreton, 2015). La calidad del primer proceso es relativamente baja, la decisión de recategorizar el PNNT habiendo tomado previamente, el debate inexistente dentro de la palestra⁷³ participativa y más de la mitad de los consultados pertenecientes a una autoridad gubernamental comprometida en el proyecto. La calidad del segundo proceso es sensiblemente mejor, especialmente en términos de: (i) *inclusión cualitativa*: se trató de consultar a las 54 comunidades directamente interesadas; (ii) *pertinencia sobre la política pública y el debate público*: la zonificación fue modificada después de varios comentarios y el caso del Nevado fue traído y discutido en los medios de comunicación nacionales (y ocasionalmente internacionales); (iii) *deliberación*: se han hecho folletos de vulgarización del plan de manejo, un debate entre expertos fue posible y los comentarios de los participantes recibieron una respuesta de parte del gobierno federal; (iv) *equidad*: el proceso de participación se amplió para permitir la consulta con todas las comunidades, la cual fue delegada en parte a una organización profesional. Sin embargo, este proceso no fue una oportunidad para un debate profundo sobre los cambios de actividades que

⁷³ Una palestra se entiende como un lugar donde los actores interactúan, compiten, ejercen el poder o resisten.

Clotilde Lebreton

tendrán que hacer las comunidades para concordar con el plan de manejo. Los debates tuvieron lugar entre los expertos forestales, sin tener en cuenta los usos actuales de los recursos naturales, por ejemplo, la ganadería extensiva está prohibida sin haberse discutido con los ganaderos de la viabilidad de una ganadería en estabulación. El acceso a los documentos también fue difícil para los miembros de las comunidades que se benefician raramente de Internet en su domicilio, o en el pueblo, y que en algunos casos son analfabetas. Los criterios de decisión para la definición de la zonificación son incompletos y no se mencionan criterios socioeconómicos.

Cuadro 1. Calidad de la participación en los procesos implementados.

		Proceso 1	Proceso 2
Inclusión	Cuantitativa	Media (una centena de opiniones)	Media (una centena de opiniones)
	Cualitativa	Baja (consulta representantes del Gobierno)	Media (consulta de actores directamente involucrados)
Pertinencia	Sobre la política pública	Nula (decisión tomada previamente)	Baja (modificaciones de la zonificación)
	Sobre el debate público	Nula (ausencia de debate)	Media (controversias al nivel mediático)
	Coherencia objetivos/instrumento	Media	Media
Deliberación	Información disponible	baja (accesibilidad vía internet y lenguaje técnico)	Media (accesibilidad vía internet y folletos de información)
	Posibilidad de un debate	Nula (ningún tiempo dedicado a la discusión)	Baja (debate científicos entre expertos)
	Producción de un resultado	No	Si (segunda versión del plan de manejo)
Equidad	Transparencia	Baja (omisión de información)	Baja (reglas de decisión no explicitadas)
	Reflexividad	Baja (reuniones a petición)	Media (alargamiento de la consulta)
	Sustentabilidad	Media (consideración de los ciudadanos sin capacitación)	Media (consideración de los ciudadanos sin capacitación)
	Tercero neutral	No	Si (pero grado de la independencia desconocido)

Fuente: Elaboración propia.

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

Estos resultados confirman las críticas formuladas contra la participación en otros contextos (Blondiaux y Fourniau, 2011). Las condiciones legales de la participación, así como la integración de sus resultados, están mal enmarcadas legalmente. Así que después del primer proceso, se mencionaron muchas críticas de parte de la sociedad civil y de las comunidades sobre las condiciones de participación, la falta de consideración de las tomas de palabra o el cierre del debate, como lo ha señalado por otro lado G. Gourgues (2013). Las numerosas acusaciones emitidas en la prensa mexicana sobre la falta de transparencia de la acción pública y la falta de consideración de los principales involucrados, las comunidades, llevaron el Gobierno a comunicarse más en la elaboración del plan de manejo y a mejorar el dispositivo de consulta en el segundo proceso. Por tanto, hubo una forma de aprendizaje por parte de la autoridad pública que adaptó sus instrumentos, pero sin modificar los objetivos de su intervención. La búsqueda de un consenso y evitar el conflicto son visibles a través de la omisión de cambios potencialmente problemáticos (en materia de agricultura y ganadería) durante las presentaciones, y contribuyen a “despolitizar” las cuestiones políticas y sociales como lo observan, por otra parte, Abram (2007) y Blondiaux (2007). El recurso al peritaje aparece como la garantía de la pertinencia de la decisión. Las asimetrías de conocimiento entre los actores, sean profanos o científicos, no pudieron ser reducidas porque en ningún momento este conocimiento fue compartido dentro de la palestra participativa (Boulding y Wampler, 2010; Blondiaux y Fourniau, 2011).

De hecho, los procesos implementados no tuvieron efectos significativos sobre la política pública, como otros autores lo han señalado en otros estudios de caso (Bherer, 2011; Monédiaire, 2011). Sirvieron sobre todo para medir la aceptabilidad social de la política pública y del respaldo de los diferentes grupos de actores. Así, los procesos participativos resultan ser instrumentos gubernamentales a disposición de las autoridades que desean legitimar y legalizar sus acciones. Estas observaciones se hacen eco de las de Mazeaud y Talpin (2010). Incluso los procesos participativos pueden ser criticados por reforzar a los grupos influyentes, dando lugar a lo que Cooke (2001), citado en Reed (2008), llama un “*consenso disfuncional*”. Las orientaciones seguidas son las del sector forestal, y la consulta a nivel comunitario interesó solamente a los titulares de derechos⁷⁴, actores con el mayor poder de toma

⁷⁴ Los titulares de derechos son los ejidatarios, miembros de los ejidos, y los comuneros, miembros de los bienes comunales. Los ejidos se refieren a toda la tierra recibida por un grupo de campesinos a través de una dotación, y al propio colectivo. Los bienes comunales comprende toda la tierra restituida a la comunidad indígena y la propia comunidad. Los titulares de derechos de los ejidos como de los bienes comunales tienen, entre otros, los derechos de control y toma de decisiones en las tierras colectivas, es decir, los pastos y los bosques.

Clotilde Lebreton

de decisión dentro de las comunidades, pero que no son los únicos usuarios de los recursos forestales. Esta evaluación del desempeño de la participación coincide, en cierta medida, con los resultados de Gourgues y Rui (2013) en sus lecturas críticas en las que la participación sería una nueva herramienta de gobernabilidad instrumentalizada, de legitimación, de enrolamiento, de despolitización, de pacificación de los conflictos, de diversión de las reivindicaciones y, en última instancia, una palanca de control y de poder. La institucionalización de la participación en la legislación ambiental mexicana es, por consiguiente, cuestionable dado que no ha permitido debatir la decisión. A pesar de la apertura democrática proclamada parece considerar los procesos participativos implementados, que los líderes de los proyectos recurren a técnicas de presión para hacer aceptar su decisión. Entre los seis criterios definidos por Mermet, Dubien y Alii (2004) para evaluar las técnicas de presión, cinco se aplican en el caso del Nevado de Toluca: (i) sólo este proyecto está propuesto y es difícil de comparar con otras alternativas; (ii) el proyecto se basa en estudios técnicos, económicos y sociales sucintos; (iii) algunos intereses en juego son omitidos; (iv) el proyecto se presenta como emanando de colectivos que tienen un perímetro confuso, y (v) el proyecto está discutido sólo dentro de instancias donde el público y los representantes de los actores involucrados no tienen acceso al debate, como participantes o como observadores (este criterio es cierto sólo en el primer proceso participativo).

Así que parece que nos encontramos ante una decisión modelo clásico: “*Decidir, Anunciar, Defender, Adaptar*” (Mermet, Dubien y Alii, 2004). Sin embargo, si salimos de la palestra participativa para interesarnos por las estrategias de elusión de los actores, esta asimetría de poder puede ser relativizada y los efectos inesperados de la participación en la gobernanza ambiental serán significativos.

II. Efectos de los instrumentos de participación de la acción pública: controversias, alianzas e innovaciones

El análisis de los procesos de participación ha permitido resaltar las lógicas políticas y cuestionar la utilidad de la participación en términos de efectos directos sobre la decisión. Pero podemos “*mirar más allá del proceso en sentido estricto para identificar efectos en parte inesperados [...] incluso perversos a la luz del objetivo democrático*” (Mazeaud, Sa Vilas Boas, 2012). Efectivamente los efectos de los instrumentos de participación son difícilmente predecibles y controlables (Barthe (2002) citado en Mazeaud (2012)). Según

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

Lascoumes y Le Galès (2005), los instrumentos son instituciones que “*en parte determinan cómo los actores se van a comportar, crean incertidumbres sobre los efectos de las relaciones de fuerza; van a llevar a favorecer a algunos actores e intereses y a descartar otros; presionan a los actores y les ofrecen oportunidades; transmiten una cierta representación de los problemas*”. Entrar a través de la instrumentación participativa de la acción pública permite “*estudiar cómo las configuraciones sectoriales y/o territoriales se reorganizan durante la implementación de estos procedimientos, de los cuales las propiedades institucionales son cualquier cosa menos indiferentes*” (Mazeaud 2012).

Para llevar a cabo el análisis de los efectos de la instrumentación participativa, vamos a interesarnos en las resistencias que la acción pública ha encontrado frente a los actores del sistema, durante su emergencia y su elaboración, su anuncio y su implementación. Estas resistencias nos permiten revelar a los actores involucrados, las asimetrías de poder y de recursos, así como las estrategias implementadas.

Desde su emergencia hasta su implementación, la recategorización del Nevado de Toluca, ha cristalizado tensiones tanto en torno a la nueva lógica de manejo llevada por esta acción pública, el peritaje científico sobre la que se apoya o bien, por la forma en que fue aprobada. Según Cadoret (2011), estas tensiones son comunes en los territorios que tienen una fuerte identidad (vinculada en el caso del PNNT a sus características geográficas) y están marcados de valores resultantes de un patrimonio sociocultural y vivo. Estas tensiones que toman forma de divergencias, controversias y conflictos, ponen de manifiesto los límites del proyecto. En el caso del Nevado de Toluca, las divergencias sobre el manejo del territorio surgieron al principio entre las instituciones gubernamentales⁷⁵. No fueron publicitadas lo que permitió al gobierno contenerlas, al menos temporalmente. Pero fueron después formuladas por

⁷⁵ Tres concepciones de manejo emergen a través del análisis de los corpus de expresiones de los actores gubernamentales, antes de la publicación del decreto de recategorización en octubre de 2013. La primera, impulsada por el sector forestal, aboga una explotación forestal sostenible con fines comerciales y plantaciones forestales en zonas agrícolas convertidas. La segunda, defendida por el administrador del PNNT apoya una gestión forestal sostenible que permite intervenciones de control contra las enfermedades de los árboles y extracciones para uso doméstico, y una explotación comercial solamente permitidas en las plantaciones forestales. La tercera concepción, enunciada por PROESNEVADO, se orienta sobre la prohibición de la ganadería y las actividades agrícolas, sobre todo, el cultivo de la papa. Esta prohibición será reemplazada más tarde por una incitación a la conversión de las tierras agrícolas a plantaciones forestales por razones de aceptabilidad social.

Clotilde Lebreton

actores no gubernamentales y se convirtieron en controversias sociotécnicas. Según Lascoumes (2002), las controversias deben ser consideradas “*como situaciones productoras de efectos enriquecedores de las relaciones sociales*” que pueden cuestionar las certezas “en el espacio público”.

Contrariamente a las expectativas del gobierno, la implementación del primer proceso participativo no calló las protestas, sino, por el contrario, amplió el campo de acción de los grupos. La publicación del decreto de reclasificación el 1 de octubre de 2013 en el Diario Oficial provocó una serie de reacciones de los ciudadanos, de algunas comunidades del PNNT, de ONGs internacionales, nacionales y locales, de políticos de la oposición, transmitidas por los medios de comunicación e incluso por periodistas comprometidos. La controversia emergente hizo surgir nuevos actores. En particular, la movilización contra el cambio de categoría se propagó rápidamente a través de las redes sociales (Twitter, Facebook, etc.). La movilización se manifestó en diversas formas. Si el uso de los medios de comunicación fue sistemático, en cambio, la movilización de otros canales de información es más específica a algunas categorías de actores: la carta abierta a las organizaciones no gubernamentales, las redes sociales (ej. Facebook) a las asociaciones y la petición a los ciudadanos. Algunos actores, como las asociaciones locales, movilizan varios medios: prensa escrita y televisiva, protesta, debate público, redes sociales. Los temas de controversias se pueden clasificar en cinco categorías principales: un deterioro ecológico acelerado, la falta de deliberación en la toma de decisiones, la sospecha de ocultación de intereses económicos privados con el pretexto de la conservación del Nevado, la abrogación de una decisión histórica y la profanación de un lugar sagrado.

Esta movilización inicial considerable, tanto en términos de la diversidad de los actores y del número de personas movilizadas (una petición en línea recogió más de 32.000 votos y una movilización alrededor de 400 personas), ayudó a llevar el asunto ambiental del nivel local al nivel nacional. Frente a esta mediatización, el gobierno ha utilizado diversas estrategias para tratar de canalizar las oposiciones. Consideró y desarrolló estrategias de defensa en contra de la oposición de las ONGs nacionales e internacionales, de los medios de comunicación y de las comunidades. Ninguna estrategia específica, sin embargo, fue desplegada para contestar a las polémicas de las asociaciones locales y profesionales, de los ciudadanos y políticos, lo que sugiere que estos actores no representaban una amenaza particular. En

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

efecto sus recursos están limitados para contrarrestar la implementación de la política pública y puede justificar el hecho de que el gobierno no los tiene en cuenta en las negociaciones. “*Son las relaciones de fuerza que fijan lo que es negociable, los límites de la negociación y quién está involucrado*” (Callon, 1981). Conscientes de sus limitaciones, estos actores tendrán que encontrar estrategias para hacer oír su voz. Así, rápidamente el gobierno logró contener a las oposiciones de las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, y las movilizaciones ciudadanas no se mantuvieron en el tiempo. Al contrario, las movilizaciones no consideradas por la autoridad pública se reestructuraron alrededor de un conflicto legal y de un conflicto científico, pero sobre todo alrededor de dos categorías de actores, el grupo académico FVTM⁷⁶ y una comunidad del Nevado, que tienen una legitimidad de acción sobre el territorio.

El análisis de conflictos es un enfoque interesante para entender mejor las lógicas de acción de los actores de un territorio (Melé, 2004) y las relaciones de poder entre ellos. Ellas se manifestaron aquí en dos formas mediatisadas: el peritaje contradictorio y el recurso en justicia en respuesta a un proceso participativo disputado.

El primero fue construido en torno al peritaje contradictorio científico proporcionado por el grupo académico FVTM, constituido después de la publicación del decreto. Este grupo de investigadores especializados en la faja volcánica transmexicana se movilizó y decidió analizar la coherencia entre los datos en el estudio justificativo y las soluciones de manejo propuestas. Este peritaje contradictorio se basa principalmente en la revisión de los artículos que sirvieron para soportar el estudio justificativo y en los cuales encontraron inconsistencias y errores utilizados para justificar la recategorización. Entre ellas, la tasa de deforestación recalculada por el grupo es hasta 70 veces más baja que la anunciada en el estudio, con una tasa de deforestación de 8,2 hectáreas por año en lugar de 156. Del mismo modo, la tala ilegal había sido estimada en 30% de individuos/hectárea/año en un estudio de Endara Agramont, y Franco Maass (2012), mientras que en realidad es sólo de 1% de individuos/hectárea/año. El grupo señaló que las muestras utilizadas en este estudio se realizaron en una hectárea lo que cuestiona fuertemente el carácter generalizable de estos resultados (el PNNT tiene una superficie de 53.590 hectáreas). Así que el grupo se basó en estas incoherencias y errores

⁷⁶ Faja Volcánica Transmexicana

científicos para justificar su contraproposición, movilizando activamente los medios de comunicación para dar a conocer su razonamiento y discutir la decisión de la autoridad pública.

El recurso legal en ‘amparo’ es el segundo tipo de conflicto importante alrededor de la acción pública. El fundamento del recurso en amparo se puede resumir en una garantía de protección de los derechos constitucionales de los individuos. Es conferida por la Constitución Política de México (artículo 103 y 107) y la ley de amparo. Este recurso es, para los ciudadanos, el más importante para oponerse a la acción del gobierno (Azuela y Mussetta, 2008). A continuación de la publicación del decreto, 7 recursos fueron presentados por comunidades del Nevado denunciando la violación del derecho de audiencia, prevista en el artículo 27 de la Ley Constitucional. Las comunidades acusan al Gobierno de no haberlas consultado antes de la publicación del decreto de recategorización del PNNT. Según la ley, la consulta debería haberse llevado a cabo delante de la asamblea comunitaria juntando al menos los tres cuartos de sus miembros y el acta de la asamblea inscrito en el Registro Agrario Nacional. De los siete recursos presentados, sólo uno fue aceptado a finales de noviembre de 2013, el de la comunidad de San Juan de las Huertas, al ser examinado por un juez federal para determinar si las pruebas presentadas permiten iniciar un juicio. Los otros fueron rechazados por razones de incumplimiento de los plazos legales para el recurso (30 días). Más de un año después, en marzo de 2015, el juez federal concluyó a favor del amparo presentado por la comunidad de San Juan de las Huertas, excluyendo así a las 4000 hectáreas de la comunidad del Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) del Nevado de Toluca.

Un segundo amparo aceptado fue presentado por una ciudadana, bisnieta de Miguel Ángel de Quevedo, que fue el precursor de la política de conservación mexicana a principios del siglo XX. Según ésta⁷⁷, la reclasificación del PNNT va llevar a una deforestación con consecuencias humanas y ecológicas catastróficas. También critica al Presidente por imponer intereses privados por encima del interés público y por favorecer la política energética a la política de conservación.

A continuación de la publicación del decreto, presentó un primer amparo para invalidar la decisión presidencial, citando el mantenimiento del patrimonio natural establecido por su bisabuelo. Este primer amparo no permitía

⁷⁷ Entrevista del 2 de marzo de 2015

invalidar el decreto presidencial, pero el juez ordenó al gobierno en junio de 2014 a aplicar seis medidas de transparencia y de protección para el Nevado de Toluca, como la creación de un portal de Internet que contiene mapas de alta definición para seguir la evolución de la mancha urbana. A continuación, presentó un segundo recurso de amparo basado en tres fundamentos: (1) el perjuicio a la calidad de vida de las generaciones futuras; (2) la violación de los poderes del Ejecutivo, porque la decisión no es competencia del Presidente de México; (3) el uso de fundamentos jurídicos erróneos porque la legislación ambiental no prevé la posibilidad de un cambio de categoría. Este amparo fue aceptado y será juzgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la base de que es probable que tenga un impacto en la “sociedad en general, pues comprende una zona forestal que pertenece a la Nación, y su buen manejo y preservación deben prevalecer respecto de los intereses de particulares”⁷⁸. En caso de fracaso, la ciudadana plantea la posibilidad de llevar el caso ante la Corte Interamericana.

Estos tres actores, el grupo académico FVTM, la comunidad de San Juan de las Huertas y la ciudadanía recurren a las palestras mediáticas y legales para hacer oír su voz. Estos tres conflictos tienen en común el aprendizaje previo de sus portadores. El aprendizaje acumulado en experiencias similares anteriores (participación en la consulta del plan de manejo de otra Área Natural Protegida (ANP), la oposición a un proyecto de desarrollo turístico, el entorno familiar) ha sido movilizado. Para remediar los dos primeros conflictos, que pueden potencialmente interferir en la marcha del proceso de recategorización (invalidación legal y científica del proceso y del proyecto de reclasificación), el gobierno va a tratar de negociar con cada actor.

Según Dupont (2006), la negociación conflictiva (o distributiva), se basa en una confrontación y un regateo, a diferencia de la negociación de concertación (o integrativa), que busca integrar las posiciones de los participantes en un enfoque cooperativo. En el caso del Nevado de Toluca, veremos que las negociaciones se llevaron a cabo entre concertación y conflicto, pero con una dimensión conflictiva importante donde el concepto de poder ha jugado un papel central.

⁷⁸ ANIMAL POLITICO. (03.11.2015). 3 razones por las que la Corte analizará un amparo contra la explotación del Nevado de Toluca. Consultado el 13.03.2015, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/02/por-que-la-corte-analizara-amparo-contra-la-explotacion-del-nevado-de-toluca/>.

Clotilde Lebreton

En respuesta a los ataques mediáticos llevados por el grupo FVTM frente al proyecto de recategorización, la Comisión Nacional de las Áreas Naturales Protegidas (CONANP) inició reuniones de trabajo para discutir las propuestas de los académicos para modificar el plan de manejo. Cuatro reuniones tuvieron lugar entre diciembre de 2013 y julio de 2014. Después de la reunión de marzo, se firmó un acuerdo sobre la ampliación de las áreas de conservación y recuperación. A continuación, el documento fue enmendado por el grupo FVTM que no estaba presente durante la redacción y la firma. El acta de la reunión de mayo indica, entre otras cosas, que la última propuesta de zonificación de la CONANP no tiene en cuenta las conclusiones de la reunión de marzo, y de nuevo se acordó que el área de conservación se amplificará. Se organizó la reunión de julio para presentar el avance de los trabajos en el Consejo Nacional de las ANP, donde también fue invitado el grupo FVTM. El grupo, sin embargo, nunca recibió su invitación y fue advertido por el azar de la fecha de la reunión en la que finalmente participó (la CONANP evocará un descuido en el envío de las invitaciones). Durante esta reunión, se discutió únicamente la zonificación. Las otras propuestas del grupo FVTM sobre las reglas de manejo a establecer no fueron planteadas. Al final, las modificaciones concedidas se refieren principalmente a la zonificación y eran insuficientes para poner fin al conflicto. El intento de negociación bilateral iniciado por la CONANP, fuera de la palestra de participación formal, para remediar al conflicto mediático con el grupo FVTM ha fallado. Después de estas reuniones, los ataques mediáticos del grupo académico sobre la relevancia de la nueva lógica de manejo fueron reactivadas con la publicación de la última versión del plan de manejo. En esta versión, se conservó el uso de datos incorrectos, o al menos imprudentemente generalizados, utilizados para justificar la “deforestación”. La integración parcial de las recomendaciones del grupo FVTM sin proporcionar ninguna justificación técnica o científica, se parece a una técnica de regateo. El intento de resolver el conflicto legal iniciado por la comunidad de San Juan de las Huertas, se apoyará sobre esta misma técnica.

Después de la aceptación del recurso en amparo por examen ante el juez federal llevado por el ejido de San Juan de las Huertas a finales de noviembre de 2013, el gobierno utilizó medidas legales represivas para incitar a la autoridad comunitaria a retirar su amparo. El ejido estaba recibiendo los programas de conservación federal y del Estado de México y las solicitudes de apoyo presentadas por el año 2014 habían sido validadas. Sin embargo, existe una

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

cláusula en los distintos reglamentos que prevé en caso de litigio, que los beneficiarios no son más elegibles. Así que los dos gobiernos suspendieron los apoyos a la comunidad por un monto aproximadamente de \$ 1,800,000.00 y les aseguraron que se les pagarían una vez que se retirara el amparo. El ejido y otros opositores al proyecto (asociaciones locales y políticos) movilizaron regularmente los medios de comunicación para denunciar esta presión sobre la comunidad. En diciembre de 2014, el Gobierno del Estado de México, PROESNEVADO⁷⁹ y la comunidad de San Juan de las Huertas negociaron un acuerdo para poner fin al conflicto. Según la autoridad comunitaria, se organizaron una decena de reuniones por iniciativa de diversos organismos gubernamentales con el fin de convencer la comunidad de retirar su amparo. El gobierno del Estado de México y PROESNEVADO habrían finalmente pedido a la comunidad “lo que querían” para salir del impasse y un acuerdo habría sido encontrado. Sin embargo, la comunidad en ningún momento retiró su amparo que finalmente ganó en marzo de 2015. Ella ordenó al mismo tiempo al Gobierno, respetar los términos del acuerdo⁸⁰. Parece que el gobierno ha otorgado una vez más ciertas concesiones pero no fueron suficientes para detener el conflicto. En ese caso, el gobierno también recurrió a una negociación bilateral y a técnicas de regateo para tratar de resolver el conflicto legal. Pero a pesar de la firma de un acuerdo, la negociación fracasó.

Así, sin invertir radicalmente las relaciones y las asimetrías de poder, el segundo proceso participativo ha abierto verdaderos “espacios de negociación informales” (Barthe, 2002). En ambos casos descritos, las negociaciones oscilaron entre estrategia distributiva y estrategia integradora con niveles y temporalidades variables (Dupont, 2006). De hecho, a pesar de la firma de acuerdos, las negociaciones han sido más conflictivas, y ningún actor parecía realmente dispuesto a negociar. Las negociaciones fueron bloqueadas debido a posturas poco flexibles de cada uno: propuestas de zonificación del grupo FVTM poco evolutivas durante la fase de negociación, un mantenimiento del amparo por parte de la comunidad a pesar de las disposiciones establecidas en el acuerdo, un chantaje financiero con los programas de conservación. Por lo tanto, estos diferentes elementos sugieren que en realidad fueron seudo negociaciones caracterizadas por “una manipulación de los argumentos,

⁷⁹ Programa para la Recuperación y Manejo Sustentable del Nevado de Toluca. Este programa fue creado en 2012 por iniciativa de Ignacio Pichardo Pagaza, ex gobernador del Estado de México (1989-1993).

⁸⁰ EL UNIVERSAL. (03.11.2015). Ejidatarios ganan amparo para proteger cuatro mil hectáreas del Xinantécatl, piden resguardo de la zona por tala ilegal. Consultado el 03.12.2015, disponible en <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nevado-de-toluca-arrasan-con-bosques-en-minutos-denuncian.html>.

Clotilde Lebreton

una falta de consideración de los demás, un recurso al chantaje o a actos de fuerza” (Kerbrat-Orecchioni, 2012). Parece que las negociaciones para resolver los conflictos fueron en gran parte instrumentalizadas por los actores en diversas formas: coerción, manipulación, persuasión (Leroux, 2006). De hecho, en referencia a este autor, los acuerdos eran frágiles, oscilando entre búsqueda de compromisos e instrumentalización de las reglas con el fin de servir a propios intereses.

Las conclusiones de estas negociaciones (aunque fallaron al final) coinciden con las de Simard (2006) y, Lascoumes y Valluy (1996). En primer lugar, los acuerdos llevaron a quitar el espacio público hacia un espacio informal lo que cuestiona la legitimidad de esos acuerdos. Luego, la firma de los acuerdos no significa el final de los juegos de poder (los conflictos persisten a pesar de los acuerdos), “*sino la creación de un nuevo marco en el que los juegos de poder se desarrollan de nuevo*” (Friedberg, 1993) citado en Simard (2006)). Estas negociaciones informales amenazan las posibilidades de implementación de dispositivos deliberativos, porque algunos portadores de proyectos prefieren negociar acuerdos bilaterales y no correr el riesgo de perder el control de la situación en un proceso de deliberación abierto. Mediante la aceptación de las negociaciones bilaterales en espacios informales, los opositores al proyecto afectan negativamente al establecimiento de un debate público reclamado.

No obstante, los efectos de la instrumentación de la participación, tienen también impactos positivos sobre la gobernanza del territorio. También permiten a actores descuidados por los juegos de poder en marcha, expresarse o integrarse en redes de actores que tienen objetivos o intereses compartidos. En este sentido, estos conflictos pueden ser motores de recomposiciones sociales, alianzas e innovaciones sociotécnicas y remodelar así las modalidades de gobernanza. Al estudiar el proceso de los conflictos, nuevas interacciones entre los actores aparecen con el fin de ser capaz de influir en la decisión. Los actores buscan desarrollar alianzas y estrategias de cooperación (Dyer y Singh, 1998) para hacer frente al gobierno. De hecho, los actores van a buscar en las alianzas los recursos que carezcan y limitan su acción en el proyecto de recategorización. Los actores que tienen todos los atributos (legitimidad, poder e influencia espacial) llamados actores centrales, van a concentrar todas las atenciones y van a estructurar las alianzas. El análisis de los atributos de los diferentes actores puede poner de relieve las interdependencias existentes (para más detalles véase Lebreton, 2015). Los “*actores centrales*” son las

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

comunidades: tienen un poder conferido por la ley agraria, una legitimidad reconocida por todos los actores y una influencia espacial sobre su territorio legalmente reconocido. Sin embargo, sólo una comunidad, San Juan de las Huertas, va a utilizar sus atributos para intervenir en la acción pública. La importancia que los atributos otorgan a este actor explica los intentos de acercamiento por parte de los otros actores. La interdependencia más fuerte es la que existe entre el sector forestal y las comunidades a través de los programas de conservación en vigor desde la década de 2000. De hecho, el sector forestal depende de las comunidades para la implementación de sus programas, dado que se basan en acuerdos voluntarios y no hay ninguna obligación que force a las comunidades a participar (algunas se niegan a recibir los programas por temor a la extorsión). Sin embargo, la dependencia financiera de las comunidades con respecto a los programas de conservación es un fuerte incentivo para cooperar. PROESNEVADO, quien es el portador principal del proyecto de recategorización, interactúa con todos los actores, pero sobre todo, con la CONANP, el sector forestal y las comunidades, sin los cuales el proyecto no podría tener éxito. La dependencia de las asociaciones locales con respecto a las comunidades también es importante, dado que tienen muy pocos atributos que justifican una intervención en la toma de decisiones. Por el contrario, esta dependencia no es recíproca, lo demuestra el rechazo de una comunidad a colaborar con la asociación local para presentar un recurso legal. Las interacciones entre la asociación local, la asociación académica y la ciudadana permiten el intercambio de recursos: la asociación universitaria comparte su conocimiento científico, la ciudadana su conocimiento jurídico y la asociación local sus contactos con las comunidades. Algunas de las interacciones descritas van a dar lugar a nuevas iniciativas sociotécnicas en el territorio del Nevado.

La primera innovación es una triple alianza CONAFOR⁸¹-PROBOSQUE⁸²-Comunidades con un mecanismo de apoyo de cofinanciamiento para la conversión de los cultivos agrícolas a plantaciones forestales. La segunda innovación es un proyecto de unión de los productores forestales de las comunidades del Nevado. La tercera innovación implementada por la asociación local es un observatorio ciudadano (Observatorio Ciudadano en Pro del Nevado de Toluca). El objetivo del Observatorio Ciudadano es difundir información “*crítica, científica y certera sobre la situación del*

⁸¹ Comisión Nacional Forestal

⁸² Protectora de Bosques del Estado de México

Clotilde Lebreton

*Nevado de Toluca, contribuirá a hacer más asequibles las evidencias de los efectos desastrosos que la Recategorización del Nevado de Toluca ha traído a nivel ambiental y social*⁸³. Una cuarta innovación sociotécnica, soportada por una asociación nacional y todavía en construcción, es también un observatorio, pero esta vez orientado en la vigilancia y el seguimiento del proyecto de recategorización. La quinta innovación planea la creación de un seguimiento científico del Nevado por el grupo académico FVTM, en colaboración con una comunidad del Nevado y otra asociación nacional que promueve una silvicultura sostenible. Los tres últimos proyectos innovadores conocidos son consecuencias indirectas de la instrumentación participativa del proyecto de recategorización. La falta de transparencia y el alcance limitado de los procesos de participación, llevaron a la sociedad civil a organizarse y a construir soluciones técnicas basadas en redes de actores formados durante la movilización contra la recategorización, y particularmente alrededor de las comunidades. Por lo tanto, los conflictos relacionados con la recategorización han sido generadores de innovaciones sociotécnicas, inimaginables antes. Sin embargo, estas innovaciones son frágiles, “*la imposición de una innovación no depende de sus cualidades intrínsecas, pero del proceso de consolidación y de expansión de la red en la que se basa*” (Mermet, Dubien, y Alii, 2004). Por otra parte, estas innovaciones no se basan en ninguna modalidad de sanción en caso de fallo de uno de los socios, en otras palabras, no hay garantía de transformar los compromisos en acción (Boschet y Rambonilaza, 2012).

Porque los procesos participativos no tomaron en cuenta los distintos intereses, el debate se movió a través de los conflictos, en las palestras mediáticas y legales, fuera de los dispositivos participativos implementados por el gobierno. Estas observaciones coinciden con los de Mazeaud (2012) en otros contextos. Un nuevo actor surgió, el grupo FVTM mientras que otro, la comunidad de San Juan de las Huertas, se fortaleció, los dos actores tomaron un papel de “*contra-poder*” en frente de los “*intereses dominantes constituidos*” (Fung y Wright, 2005; Mazeaud, 2012). Por el contrario, otros actores fueron descalificados por la autoridad que considera que “*no tienen nada más que hacer que estar en contra*” (entrevista CONANP de 02.24.15), lo que revela de nuevo que las posibilidades de intervención de los actores en la acción pública depende de su posición en la jerarquía del poder. El análisis de los juegos de negociación y de poder es importante para el análisis y la

⁸³ FRENTE EN DEFENSA DEL XINACANTECATL. (2014). Observatorio Ciudadano en Pro del Nevado de Toluca. Consultado el 6-noviembre-2014, disponible en <http://observaenpro.wix.com/delnevadodetoluca>.

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

comprensión de las cuestiones de gobernanza, dado que permite revelar los “*modos de pilotaje de la gobernanza territorial*”, los “*juegos de negociación*” y “*los lugares de negociación*” mencionados por I. Leroux (2006). En esta etapa parece, entonces, necesario destacar cómo estos juegos de negociación, generados por la instrumentación participativa, van a cambiar “*los modos de pilotaje de la gobernanza territorial*” y producir nuevos “*lugares de negociación*”.

III. La gobernanza del Nevado de Toluca revelada por los juegos de poder

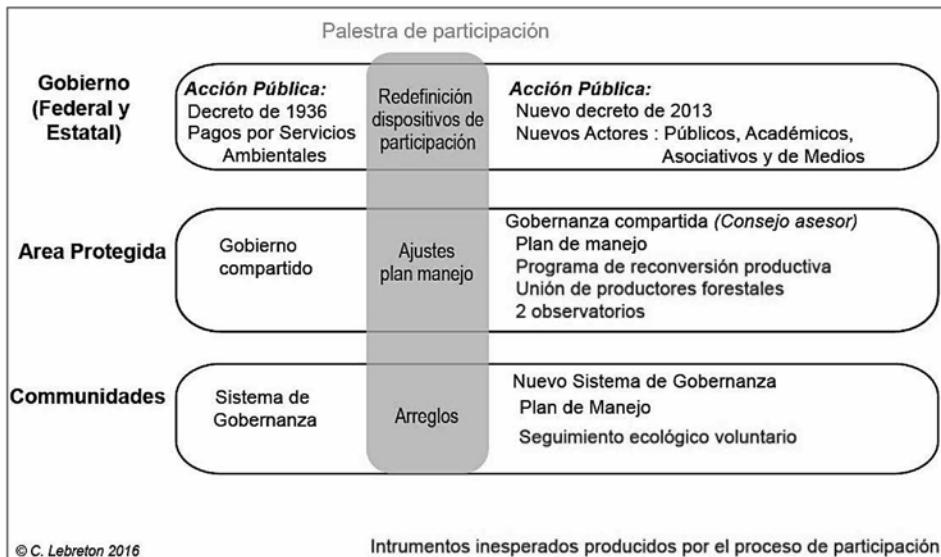
El cambio de gestión inducido por la modificación de estatuto del área protegida del Nevado de Toluca hizo surgir nuevas modalidades de gobernanza en diferentes niveles, como producto de interdependencias y estrategias de los actores tradicionales o revelados en esta ocasión. Nuevos instrumentos de gobernanza se implementan, más o menos formales, en respuesta a estrategias nacionales estandarizadas o emergentes de las dinámicas territoriales derivadas de la aplicación de la acción pública. Las relaciones territoriales se articulan ahora alrededor de instrumentos públicos e instrumentos de iniciativas locales definidos fuera de un procedimiento establecido (Kuindersma, Arts et al., 2012). La nueva configuración del régimen de gobernanza del Nevado de Toluca está presentada a través de los instrumentos movilizados.

A nivel supraestatal, un nuevo decreto define y regula el ANP y algunos actores gubernamentales sectoriales deben adaptar sus políticas para hacer concordar su intervención con los objetivos del área protegida (sector agrícola y minero). A nivel del Nevado, la coordinación Federal-estatal para manejar el área protegida se mantiene, pero se ve reforzada por un Consejo Asesor para apoyar la decisión. De acuerdo con la legislación ambiental, un plan de manejo específico está definido para el Área de Protección de Flora y Fauna, en complemento, un nuevo instrumento, el programa de reconversión productiva, creado en colaboración con las instancias gubernamentales forestales y las comunidades para la conversión de tierras agrícolas a tierras forestales. En paralelo, se espera la creación de dos observatorios con objetivos diferentes pero complementarios. Por último, una unión de productores forestales del Nevado, con el apoyo de los organismos forestales gubernamentales, está prevista para la coordinación de algunas actividades relacionadas con la silvicultura. A nivel comunitario, nuevas alianzas están legalmente impuestas para la implementación de los planes de manejo forestal comunitario con

Clotilde Lebreton

los técnicos forestales. Por último, un proyecto de monitoreo voluntario está previsto en una comunidad en la iniciativa de la asociación universitaria y con el apoyo de una ONG nacional.

Figura I. Reconfiguración de la gobernanza del Nevado de Toluca.



La imbricación de varios tipos de actores y varios niveles de cooperación muestra que las instituciones de gobierno ya no tienen el monopolio de tomar decisiones en la acción pública. Los observatorios se enmarcan en una cuestión estratégica, porque sirven principalmente para aquellos que los usan para participar legítimamente en la toma de decisiones, de manera concertada y transparente. Pueden permitir una restitución parcial de los efectos de la acción pública en los componentes socio-ecológicos del territorio. “*Observar es monitorear y controlar; posiblemente es reportar lo no dicho*” (Piveteau, 2011). Estos instrumentos son una forma de contrapoderes territoriales, como resultado del clima de desconfianza contra el gobierno. Por lo tanto, aunque la toma de decisiones sigue estando vinculada a los niveles políticos estatales y federales, la gobernanza del territorio del Nevado ahora tiene sus propias adaptaciones: una gobernanza compartida (Federal-estatal) con una gestión colaborativa (*Consejo Asesor*) a nivel del área protegida que se basa sobre financiamientos cruzados y colaboraciones colectivas-públicas-privadas a nivel comunitario. Además de estos acuerdos formales, otros informales y

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

más o menos conflictivos, llevados por asociaciones, completan esta nueva organización.

La justificación de la recategorización es basada en una racionalidad económica y empresarial para lograr dos objetivos distintos: según el gobierno la resolución de los problemas de pobreza gracias a la transformación de las comunidades en empresarios forestales ayudará a resolver los problemas ambientales. El gobierno pretende “*responsabilizar*” a las comunidades a través de nuevos instrumentos de “*tercera generación*” (después de los instrumentos reglamentarios y económicos): la colaboración con el sector privado, los acuerdos voluntarios para la reconversión de tierras agrícolas, todo eso enmarcado y controlado por una planificación estratégica (Lockwood y Davidson, 2010).

Por lo tanto, el manejo forestal comunitario está preconizado como una nueva forma de manejo local sin tener en cuenta las ambigüedades ocultas detrás de la concepción uniforme de comunidad: desigualdades en el acceso a los recursos, asimetrías de poder, conflictos internos. Por ejemplo, algunos de los habitantes, que no tienen un título legal sobre los recursos forestales de la comunidad, serán dependientes de la buena voluntad de los derechohabientes para beneficiar económicamente de la explotación forestal. Al confiar únicamente en las autoridades comunitarias, el gobierno considera sólo los propietarios de tierras e ignora las desigualdades sociales históricas (exclusión de las mujeres en la toma de decisiones) o que surgieron con el tiempo (exclusión de los jóvenes). Además, el manejo local de los recursos a través de la gestión forestal no cambia el papel decisivo del gobierno. Este último conserva el control final sobre los proyectos debido a la complejidad de los procedimientos administrativos que limitan la autonomía de las comunidades. Así que, ninguno de estos instrumentos de gobierno da verdadero poder de decisión a las comunidades y el gobierno mantiene una fuerte influencia en el futuro Consejo Asesor, cuya función se limitará, como su nombre indica, a dar opiniones. De hecho, el gobierno conserva un control de este órgano consultivo, dado que será responsable, entre otros, de la selección de los miembros del Consejo, de los temas de discusión y de la frecuencia de las reuniones, si su funcionamiento debe ser equivalente al del Corredor Biológico Chichinautzin (Paz, 2005). Por último, esta gobernanza no significa “un retiro del gobierno”, sino que cuestiona “*sobre la transparencia, la responsabilidad y la legitimidad de la toma de decisiones*” (Lascoumes y Simard, 2011).

Clotilde Lebreton

Como se ha demostrado anteriormente, los actores involucrados se inscriben en estrategias de poder, reveladas en la etapa participativa tanto como en los instrumentos resultantes de la participación. Si seguimos el análisis de Fung y Wright (2005), la presencia de contrapoderes sería necesaria para el éxito de la gobernanza deliberativa por tres razones: (1) las organizaciones con un contrapoder conflictivo tienden a oponerse a una gobernanza deliberativa porque carecen de las capacidades adaptadas para integrarse; (2) las instituciones deliberativas son a menudo el resultado de procesos políticos endógenos y por lo tanto se caracterizan por la ausencia de contrapoderes que pueden limitar los intereses ya establecidos y que utilizan estrategias tales como la restricción del panel de participantes, la reducción a un papel de asesor o la limitación de los temas negociables; (3) en ausencia de contrapoderes, las regulaciones deliberativas son más favorables a los grupos más poderosos. Con el fin de integrar el concepto de contrapoder en la comprensión de los procesos de gobernanza, los autores proponen un modelo basado en cuatro regímenes que combinan estructuras de gobernanza (verticales y jerárquicas o participativas) con grados de contrapoder (bajo o fuerte) (Cuadro 2):

Cuadro 2. Cuatro regímenes de gobernanza (según Fung y Wright, 2003)

Bajo		Grados de contra-poder	
		Fuerte	
Instituciones de gobernanza	Vertical y jerárquica	Control sobre los subsistemas del gobierno	Pluralismo conflictivo
	Deliberación participativa	Cooptación y simulación de la participación	Difusión del poder y gobernanza participativa

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de instituciones jerárquicas y verticales y una situación de bajo grado de gobernanza, los intereses dominantes son privilegiados. Es descrita por la fórmula de “*control sobre los subsistemas de gobierno*”. Esta etapa es la fase anterior a los procesos participativos, cuando los actores políticos y los actores forestales se unieron para traer el proyecto de recategorización desatendiendo la posición de la CONANP. Con el proceso participativo, el régimen de gobernanza se ha convertido en un pluralismo conflictivo que se caracteriza por un alto grado de contrapoder, cada uno tratando de defender sus objetivos respectivos. Los nuevos dispositivos e instrumentos de gestión

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

introducidos por el gobierno tienden a ampliar el panel de participantes y a establecer un régimen basado en la deliberación participativa. En esta configuración, en ausencia de contra poderes, este régimen favorece la cooptación y neutralización de fuerzas opuestas. En el último régimen, las asimetrías de poder están contenidas por la introducción de contrapoderes que permiten instituir una dinámica deliberativa y ampliar el proceso de toma de decisiones a toda una gama de intereses. Pero la emergencia de este tipo de régimen se ve comprometida debido a que, según estos autores, un contrapoder que se formó en un contexto conflictivo tendrá dificultades para reintegrarse en un contexto deliberativo. Para el grupo académico y la asociación local, esto requeriría un cambio en el marco cognitivo y en la estrategia que podría resultar “arriesgado, caro y desalentador”. La asociación nacional llevando la iniciativa del observatorio de evaluación podría ser una fuente de contrapoder deliberativa: tiene una presencia local que le da una cierta familiaridad con las particularidades comunitarias y las limitaciones de la implementación de programas de conservación.

El estudio de los efectos directos e indirectos de los procesos participativos relacionados con el proyecto de recategorización combinada con un análisis de los juegos de negociación y de los instrumentos de acción pública, permiten dar cuenta de la evolución de la gobernanza ambiental en el territorio del Nevado de Toluca.

IV. Conclusión

Los instrumentos de gestión participativa, como una palanca de control y de poder, pueden atenuar, reproducir o fortalecer las relaciones sociales que contribuyen a estructurar el territorio (Barbier y Larrue, 2011). Si los instrumentos de gestión participativa buscan evitar o reducir los conflictos, vistos como una amenaza para el orden social (Gourgues, Rui et al., 2013), en el caso del Nevado de Toluca, el imperativo deliberativo, sin embargo, permitió que los actores no gubernamentales tomaran las palestras mediáticas y legales. En este sentido, aunque las políticas de conservación locales permanecen herméticas al debate democrático, su dimensión participativa indirectamente abre la puerta a la expresión de las polémicas y reivindicaciones. Si es demasiado percibida “*la falta de sinceridad del proceso [de participación]*”, lejos de pacificar los conflictos, ofrece “*el motivo principal de la revuelta*” (Blondiaux 2007). Durante la reclasificación del Nevado de Toluca, los conflictos, que

Clotilde Lebreton

cubrían tanto la decisión y la forma en que fue tomada, permitieron integrar en el proceso deliberativo los actores previamente olvidados o apartados. Sin embargo, los efectos de la participación en la acción pública no se observan únicamente en las palestras dedicadas. En el caso del Nevado de Toluca, las negociaciones no tuvieron lugar en la palestra participativa en espacios informales, resultando en acuerdos bilaterales que reflejan un clientelismo en el caso de San Juan de las Huertas. Luego, los recursos y las limitaciones de los actores ayudan a explicar su capacidad para desafiar a los promotores del proyecto y para sentarse en la mesa de negociaciones.

El análisis de las resistencias introducidas por los instrumentos en el momento de la concepción, implementación o apropiación, también permite seguir las reconfiguraciones socioterritoriales. “*Los procedimientos participativos [...] no son neutrales, sino que ayudan a dar forma al público llamado a participar y condicionan en parte los usos posibles*” (Mazeaud 2012). A nivel de la comunidad como del espacio protegido, los instrumentos de gestión participativa conducen a varios procesos de territorialización. Estos procesos son el resultado de alianzas estratégicas multiniveles, formadas a raíz de la apropiación o de la elusión de los instrumentos de la acción pública. En todos los casos, estas alianzas buscan mantener o tomar el control sobre el territorio. De este modo, a nivel del área protegida, la gobernanza ambiental del territorio se ha expandido horizontalmente. Al lado de los gobiernos federales y estatales, los actores no gubernamentales, a través de sus nuevos dispositivos, pueden establecer poderes conflictivos. La estructuración de sus resistencias, gracias a las alianzas establecidas, llevó a su empoderamiento. Por último, la institucionalización de la participación no lleva a la erradicación del conflicto o a la producción simple de un consenso. Al contrario, permite poner de relieve la dimensión inevitablemente conflictiva de las políticas de conservación.

Esta nueva configuración de la gobernanza es característica de los gobiernos neoliberales (Lockwood y Davidson 2010). La recategorización, basada en una racionalidad económica y empresarial debe lograr dos objetivos: erradicar la pobreza y reducir los problemas ambientales. Mediante el uso de nuevos instrumentos basados en la colaboración con el sector privado, en los acuerdos voluntarios y en la planificación estratégica, el gobierno busca animar una acción colectiva calificada de “*gobernanza negociada*” (Froger 2008). Si el gobierno tiene ahora un nuevo papel como facilitador, no cede su poder

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

de decisión al nivel del área protegida como al nivel de las comunidades. En consecuencia, el establecimiento de contrapoderes podría conducir a una gobernanza más deliberativa en la gestión del área protegida.

A pesar de un ritmo y especificidades propias, México concuerda con las orientaciones internacionales de las políticas de conservación y se esfuerza por superar las resistencias encontradas. México se enfrenta a los mismos paradigmas y experimenta las mismas herramientas. Después de los modelos de gestión dichos “excluyendo” los Parques Nacionales, México ahora combina políticas más integradoras y basadas en la participación de las comunidades que viven en las áreas protegidas, como se analizó en el caso del Nevado de Toluca. La participación es considerada como un elemento clave de un círculo virtuoso de desarrollo, que garantice tanto la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, mientras que lucha contra la pobreza. Este mensaje, transmitido por las instituciones internacionales de desarrollo, llevó a concebir la participación como un instrumento de acción pública por “más democracia” (Goirand, 2013).

Sin embargo, en México, la gobernanza ambiental es parte de un sistema democrático inacabado. La represión, el clientelismo, el autoritarismo y la exclusión de las minorías han sido observados en este estudio y denunciados en otros contextos, independientemente del partido político y del nivel de gobierno (Morales, 2015). La cultura de la corrupción, que no se limita a la élite política o económica, es un gran obstáculo para el progreso democrático y social del país (Molleda y Moreno, 2006). Por lo tanto, las estrategias de evasión como la descentralización y la participación no pueden, por sí mismos, ser vectores de transformación democrática del gobierno. Y en ausencia de un proceso voluntario de reforma, la gobernanza ambiental puede difícilmente basarse en los principios de transparencia, trazabilidad, apertura democrática e igualdad entre los actores.

REFERENCIAS

- ABRAM, S. (2007). Participatory Depoliticisation: The Bleeding Heart of Neo-Liberalism. C. NEVEU. *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*. L'Harmattan, Paris, 113-133.

Clotilde Lebreton

- ANIMAL POLITICO. (03.11.2015). 3 razones por las que la Corte analizará un amparo contra la explotación del Nevado de Toluca. Consultado el 13.03.2015, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/02/por-que-la-corte-analizara-amparo-contra-la-explotacion-del-nevado-de-toluca/>.
- AZUELA, A. ET P. MUSSETTA (2008). «Quelque chose de plus» que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique Problèmes d'Amérique latine 70(4): 13-39.
- BARBIER, R. ET C. LARRUE (2011). Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape. Participations 1(1): 67-104.
- BARTHE, Y. (2002). Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique. Politix 57(15): 57-78.
- BERTRAND, N., Y. GORGEU ET P. MOQUAY (2001). Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale. Les 3èmes journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris.
- BHERER, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. Participations 1(1): 105-133.
- BLONDIAUX, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout: un plaidoyer paradoxal pour l'innovation démocratique. Mouvements 50(mars).
- BLONDIAUX, L. ET J.-M. FOURNIAU (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien? Participations 1(1): 8-35.
- BOSCHET, C. ET T. RAMBONILAZA (2012). Dispositifs formels et collaborations interindividuelles autour des aménités environnementales. Management & Avenir 53(3): 72-90.
- BOULDING, C. ET B. WAMPLER (2010). Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. World Development 38(1): 125-135.
- CADORET, A. (2011). Analyse des processus conflictuels. Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon. L'espace géographique 40(3): 231-244.
- CALLON, M. (1981). Pour une Sociologie des Controverses Technologiques. Fundamenta scientiae 2(3-4): 381-399.
- CONANP (2013). Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018. SEMARNAT, México DF.
- DEBOURDEAU, A. (2008). La gouvernance à l'épreuve de l'environnement: Édification et transformations des cadres normatifs de la gouvernance environnementale. Revue Gouvernance 5.

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

- DOF (2014). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas. México.
- (2015). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. México.
- DUPONT, C. (2006). Coopérer pour s'entendre ou s'affronter pour vaincre? Entretien avec Christophe Dupont. Négociations 5.
- DYER, J. ET H. SINGH (1998). The relational view: Cooperative strategy and sources of Inter-organizational Competitive Advantage. *Academy of Management Review* 23: 660-679.
- EL UNIVERSAL. (03.11.2015). Ejidatarios ganan amparo para proteger cuatro mil hectáreas del Xinantécatl, piden resguardo de la zona por tala ilegal. Consultado el 03.12.2015, disponible en: <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nevado-de-toluca-arrasan-con-bosques-en-minutos-denuncian.html>.
- ENDARA AGRAMONT, A. R., S. FRANCO MAASS, G. N. BERNAL, J. I. V. HERNANDEZ ET T. S. FREDERICKSEN (2012). Effect of human disturbance on the structure and regeneration of forests in the Nevado de Toluca National Park, Mexico. *Journal of Forestry Research* 23: 39-44.
- FRENTE EN DEFENSA DEL XINACANTECATL. (2014). Observatorio Ciudadano en Pro del Nevado de Toluca. Consultado el 6 noviembre 2014, disponible en <http://observaenpro.wix.com/delnevadodetoluca>.
- FRIEDBERG, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Seuil, Paris.
- FROGER, G. (2008). *Environnement et gouvernance: de la politique publique à la régulation de l'action collective*. HUFTY M. ET AL. *Jeux de gouvernance, regards et réflexion sur un concept*. IUED, Karthala.
- FUNG, A. ET E. O. WRIGHT (2003). Epilogue: Countervailing power in Empowered Participative Governance. *Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participative Governance*. Verso, Londres.
- (2005). 1. *Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative. Gestion de proximité et démocratie participative*. La Découverte, Paris.
- GOIRAND, C. (2013). Participation institutionnalisée et action collective contestataire. *Revue internationale de politique comparée* 20(4): 7-28.

Clotilde Lebreton

- GOURGUES, G. (2013). Critique de la participation. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. B. L. In CASILLO I. avec BARBIER R., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. Paris, GIS Démocratie et Participation.
- GOURGUES, G., S. RUI ET S. TOPÇU (2013). «Gouvernementalité et participation» Lectures critiques. *Participations* 6: 5-33.
- KERBRAT-ORECCHIONI, C. (2012). Négocier la notion de négociations. *Négociations* 17(1): 87-99.
- KUINDERSMA, W., B. ARTS ET M. W. VAN DER ZOUWEN (2012). Power faces in regional governance. *Journal of Political Power* 5(3): 411-429.
- LASCOUMES, P. (2002). Chapitre 7. De l'utilité des controverses socio-techniques. *Journal International de Bioéthique* 13(2): 68-79.
- LASCOUMES, P. ET P. LE GALES (2005). Introduction - L'action publique saisie par ses instruments. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris.
- LASCOUMES, P. ET L. SIMARD (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique* 61(1): 5-22.
- LASCOUMES, P. ET J. VALLUY (1996). Les activités publiques conventionnelles (APC): un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel. *Sociologie du Travail* 38(4): 551-573.
- LELOUP, F., L. MOYART ET B. PECQUEUR (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale. *Géographie, économie, société* 7(4): 321-332.
- LEROUX, I. (2006). Gouvernance territoriale et jeux de négociation. *Négociations* 6(2): 83-98.
- LOCKWOOD, M. ET J. DAVIDSON (2010). Environmental governance and the hybrid regime of Australian natural resource management. *Geoforum* 41(3): 388-398.
- MAZEAUD, A. (2012). L'instrumentation participative de l'action publique: logique et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations* 1(2): 53-77.
- MAZEAUD, A., M.-H. SA VILAS BOAS ET G.-E.-K. BERTHOME (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations* 1(2): 5-29.
- MAZEAUD, A. ET J. TALPIN (2010). Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs. *Sociologie* 1(3): 357-374.

La participación: un instrumento de reconfiguración inesperado de la gobernanza ambiental

- MELE, P. (2004). Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale? Colloque Espaces et Sociétés aujourd’hui. La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l’action, Rennes, 21-22 octobre 2004, <http://eso.cnrs.fr/IMG/pdf/mp.pdf>.
- MERMET, L., I. DUBIEN, A. EMERIT ET Y. LAURANS (2004). Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. *Politiques et management public* 22(1): 1-22.
- MOLLEDA, J.-C. ET Á. MORENO (2006). Transitional socioeconomic and political environments of public relations in Mexico. *Public Relations Review* 32(2): 104-109.
- MONEDIAIRE, G. (2011). La participation du public organisée par le droit: des principes prometteurs, une mise en oeuvre circonspecte. *Participations* 1(1): 134-155.
- MORALES MENA, A. (2015). ¿Es posible reducir la desconfianza política en México? El caso mexicano (1996-2004). *Revista Mexicana de Opinión Pública* 2015(18): 52-68.
- PAZ SALINAS, M. F. (2005). La participación en el manejo de áreas naturales protegidas. Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos. UNAM, Cuernavaca, 367.
- PHILLIPS, A. (2003). Turning Ideas on Their Head. The New Paradigm For Protected Areas. *The George Wright FORUM* 20(2): 8-32.
- PIVETEAU, V. (2011). Observatoire des territoires et gouvernance locale: un lien structurel à réinterroger. *Pour* 209-210(2): 165-168.
- REED, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141(10): 2417-2431.
- SIMARD, J. F. ET G. CHIASSON (2008). La gouvernance territoriale: un nouveau regard sur le développement. *Revue Canadienne des sciences régionales* 31(3).
- SIMARD, L. (2006). Négocier l'action et l'utilité publiques. *Négociations* 6(2): 99-112.
- VERGNE, A. (2013). Qualité de la participation. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. B. L. In Casillo I. avec Barbier R., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. Paris, GIS Démocratie et Participation.