



Acta Universitaria  
ISSN: 0188-6266  
actauniversitaria@gmail.com  
Universidad de Guanajuato  
México

# Gobernanza ambiental: el Consejo Asesor (CA) del Parque Nacional Huatulco (PNH) como un instrumento de conocimiento transdisciplinario

López de Lara E., Dainzú; Murillo Sandoval, Sandra L.; López, V. Manuel

Gobernanza ambiental: el Consejo Asesor (CA) del Parque Nacional Huatulco (PNH) como un instrumento de conocimiento transdisciplinario

Acta Universitaria, vol. 28, núm. 4, 2018

Universidad de Guanajuato, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41657172009>

DOI: <https://doi.org/10.15174/au.2018.1628>

# Gobernanza ambiental: el Consejo Asesor (CA) del Parque Nacional Huatulco (PNH) como un instrumento de conocimiento transdisciplinario

Environmental governance: the Advisory Board (AB) of the National Park Huatulco as an instrument of transdisciplinary knowledge

Dainzú López de Lara E. [dainzu.lopezdelara@udlap.mx](mailto:dainzu.lopezdelara@udlap.mx)  
*Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México*  
Sandra L. Murillo Sandoval  
*Instituto Politécnico Nacional, México*  
V. Manuel López  
*Universidad Intercultural del Estado de Puebla (UIEP), México*

Acta Universitaria, vol. 28, núm. 4, 2018

Universidad de Guanajuato, México

Recepción: 05 Octubre 2016

Aprobación: 20 Marzo 2018

Publicación: 14 Septiembre 2018

DOI: <https://doi.org/10.15174/au.2018.1628>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41657172009>

**Resumen:** La gobernanza ambiental en México abre un nuevo paradigma para la conservación de ecosistemas. Los Consejos Asesores (CA) de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son instrumentos de gobernanza, son arenas políticas en las que el fin es la democratización de la toma de decisiones. El objetivo de este trabajo consiste en presentar los resultados de un diagnóstico realizado al CA del Parque Nacional Huatulco (PNH). Esta investigación se realizó entre 2012 y 2015 mediante el empleo de la investigación-acción. La recolección de datos fue cualitativa a través de la observación participante en dos casos donde fue activada la función del CA. Los resultados demostraron que en las relaciones entre los actores y el Consejo Asesor, la participación ciudadana emerge y coadyuva a resolver conflictos, aunque también cumple una función que permite legitimar las decisiones impuestas (*top-down*) por los altos funcionarios. Los hallazgos permiten reconocer que el CA opera como parte de un modelo de control de daños donde se convoca a la participación ciudadana, en lugar de fungir como un instrumento de planeación participativa. Los CA deberían ser una herramienta de intercambio constante de conocimiento transdisciplinario y consciente de la conservación viable. Este artículo contribuye a desmitificar el resultado del proceso de interacción que se vive en los CA.

**Palabras clave:** Gobernanza ambiental, conocimiento transdisciplinario, política pública, toma de decisiones.

**Abstract:** Environmental governance in Mexico opens a new paradigm for ecosystems conservation. Advisory Boards (AB) of Natural Protected Areas (NPA) are instruments of governance, political arenas in which the goal is the democratization of decision-making. The objective of this work is to present the results of a diagnosis made on the use of the AB instrument of the Huatulco National Park. This research was conducted in 2012-2015, through the employment of the action-research principle. The data collection was qualitative: through participant observation in two cases where the instrument was used. Results showed that, when it comes to the relationship between the actors and the use of the Advisory Council, citizen participation emerges and contributes to resolving conflicts, although it also serves as a function that legitimizes top-down decisions from top government officials. Findings allow us to recognize that the AB operates as part of a damage control model where citizen participation is called, rather than a participatory planning tool. ABs should be a tool for the constant exchange of transdisciplinary knowledge and be aware of the viable conservation. This article

contributes to demystify the result of the interaction process that is experienced in the ABs.

**Keywords:** Environmental governance, citizen participation, public policy, decision-making.

## INTRODUCCIÓN

México ha pasado por diversas etapas en los procesos de construcción de diálogos entre diversos tipos de organizaciones dedicadas a la conservación. Peón (2015) y Murillo, Peón-Escalante & Badillo-Piña (2016) han documentado ese proceso y reconocen la manifestación de tres estadios que se extienden entre 1980 y 2016. Según Peón (2015), es posible caracterizar las distintas etapas evolutivas en tres lapsos de tiempo. La primera etapa (1980-1990) describe la transformación de sistemas verticales autoritarios (*top-down*) a procesos horizontales participativos. Este proceso de cambio implicaba la participación de diferentes líderes en un proceso abierto de comunicación, entre expertos teóricos y prácticos con distintas visiones culturales, enfocado a la solución autogestiva de problemáticas socio-ambientales en diferentes contextos territoriales.

En una segunda etapa (1990-2000) los procesos de relación y comunicación cambiaron al crearse formas de organización más complejas que involucraban redes de actores de una forma interdisciplinaria. Las redes socio-organizacionales en México se vincularon con líderes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el ámbito nacional e internacional, lo cual generó nuevos procesos de autogestión que favorecieron la articulación de procesos de integración de visiones y acciones. En estas formas de interacción las nuevas tecnologías permitieron a todos los actores su inmersión en sistemas más complejos de relaciones para el intercambio consciente de ideas no solo entre grupos, redes y redes de redes, sino también con otros actores sociales provenientes de instituciones públicas y privadas.

Finalmente, en la última etapa (2000-2016) Murillo, Peón-Escalante & Badillo-Piña (2016) explican la importante diferencia entre los procesos organizacionales a nivel mundial que operan con un modelo corporativo vertical en donde lo que se defiende es el interés de pequeños grupos de poder y la diferencia que existe con las organizaciones pequeñas pero de gran número de integrantes, que operan en diversas partes del mundo, como sistemas de comunicación consciente con procesos horizontales o participativos en forma de redes. Según los autores, estas organizaciones:

Funcionan como un laboratorio alternativo de cambio donde se diseñan y se ponen en práctica una gran variedad de soluciones creativas a pequeña escala en muchos temas y lugares (...) a través de procesos de intercambio consciente entre sus líderes de forma directa y a través de los medios de comunicación, sobre todo por internet (Murillo *et al.*, 2016).

En medio de ese contexto dinámico de construcción de redes de organización que promueven la participación se ubican los consejos asesores (CA). Estos promueven la participación ciudadana a través de procesos de conocimiento y reconocimiento integral de diversos

actores interesados en el ámbito socio-ambiental, procedentes de los sectores social, académico y privado, así como ONG. Desde el punto de vista político, el objetivo principal de estas formas de organización es la democratización de la toma de decisiones que competen a las diferentes instancias gubernamentales en México. El discurso político del gobierno presenta a los CA como una nueva forma de ejercicio del poder político del Estado. Estos espacios favorecen la participación directa de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas dando forma al ejercicio de la denominada gobernanza (Brenner & de la Vega, 2014; Brenner & Vargas, 2010; Lemos & Agrawal, 2006; López, Bello, Estrada, Brunel & Ramírez, 2013; Rist, Chidambaranathan, Escobar, Wiesmann & Zimmermann, 2007). En medio de este contexto se observan dos sistemas de organización en torno a la gestión del medioambiente: 1) un sistema vertical autoritario con el que funcionan las instituciones gubernamentales en México y 2) un sistema horizontal o participativo con el que se pretende operar las redes de organizaciones socio-ambientales en México con el caso específico de los CA.

Las formas de organización que tomen en cuenta el panorama socio-ecológico (que involucra sistemas biológicos, sistemas territoriales y sistemas humanos) nos llevan a preguntarnos sobre los modelos o los instrumentos que se poseen para medir el impacto de los proyectos de desarrollo ambiental y su adaptabilidad a los sistemas socio-ecológicos que apoyan. Según Espinosa (2011) “La mayoría de los sistemas políticos no ofrecen mecanismos sólidos para garantizar que decisiones centrales del desarrollo local, regional y nacional se tomen con sentido común, con participación de la industria, la academia y la ciudadanía”. Esto implica que muchos proyectos no están orientados por el saber colectivo, ecologista, holístico, sino por la medición y el cumplimiento de metas de la agenda política en turno. En este contexto aparece el modelo de los CA de Áreas Naturales Protegidas (ANP) como un instrumento para garantizar decisiones de desarrollo con participación de diversos actores. Los CA se vislumbran como una herramienta de la participación ciudadana y, por lo tanto, un instrumento de la gobernanza ambiental. Sin embargo, como se explicará más adelante en la descripción y el diagnóstico, al ser un organismo creado por el mismo gobierno, en este caso federal, la gobernanza se convierte en una concesión por parte del gobierno. Como lo menciona Espinosa (2011), el funcionamiento de estas herramientas todavía está lejos de recuperar el conocimiento transdisciplinario de los diversos actores participantes por lo cual termina operando como un instrumento de justificación de recursos de la agenda política por parte del Estado.

## METODOLOGÍA

Mediante un método de investigación-acción<sup>2</sup> y de observación-participante como herramienta de obtención de datos se revisó el instrumento “Consejo Asesor” del Parque Nacional Huatulco (PNH). La investigación-acción participativa (propuesta en los años 1940 por

Kurt Lewin<sup>3</sup>) es un método integrativo que busca investigar la realidad con el fin de poder transformarla como sus activos principales (Park, 1992). Es decir, integra formas de conocimiento explícitas y tácitas, la integración del conocer y el hacer. Este método propone que el investigador se involucre activamente en el proceso investigativo, no solamente enfocándose en la revisión de la literatura, la cual muchas veces nos muestra una realidad ya interpretada.

La investigación-acción es aprehendida, no solamente como una estrategia de investigación y de formación, sino también como una estrategia de cambio social. ¿Entonces es una estrategia de investigación, o de formación, o de cambio social? La clave es saber cuáles son los fines asignados a la investigación-acción. Estos se traducen por ¿qué función(es), por medio de qué método(s), con qué ayudas instrumentales? ¿Cuáles pueden ser el lugar y el papel de las personas implicadas en o por una investigación-acción? (Goyette & Lessard-Hébert, 1988)

Se logró describir y diagnosticar el uso del CA para la generación de la gobernanza, la comunicación y, por tanto, la participación. A partir de diversos datos se logró determinar un modelo conceptual de organización de sistemas socio-ecológicos. Para tal efecto, el trabajo se encuentra dividido en tres apartados basados en la metodología cibernetica “IAP (D3-A3) Peón” (2015).

Para poder explicar los niveles recursivos de interacción y organización asociados con el modelo metodológico antes indicado, el artículo se organiza de la siguiente manera:

a) La descripción del contexto social y político del sistema de gobierno en donde se crea el CA y los diferentes instrumentos creados para la participación ciudadana.

b) El diagnóstico de la observación participante basado en la complejidad de las relaciones sociales que intervienen en las ANP, ilustrado mediante el seguimiento a dos casos: 1) la proliferación de los perros ferales en el Parque Nacional Huatulco (PNH) y 2) las afectaciones por la remodelación de la Carretera Federal 200.

c) Finalmente, los Resultados obtenidos de la observación que explican los modelos de organización de las relaciones entre los tipos de organizaciones que constituyen el CA y las funciones de los mismos.

### *Descripción*

#### *Procesos de participación en el sistema político-ambiental de México*

La protección oficial de espacios naturales en México se manifestó por primera vez en 1876 cuando con el propósito de asegurar el abastecimiento de agua para la capital del país, el gobierno federal declaró “reserva forestal” a la zona conocida como el Desierto de los Leones en la Ciudad de México (Guerrero, 2011). El 15 de noviembre de 1917 esta reserva asumió la categoría de Parque Nacional –a través de decreto presidencial– con la intención de conservar la belleza natural

de los bosques ubicados en su polígono, de preservar el patrimonio arquitectónico colonial ahí existente y convertirse en un sitio de recreo para la población capitalina (Melo, 2002).

Desde mediados de la década de 1920 hasta inicios de los años 1970, el gobierno federal empleó a la Ley Forestal como el principal instrumento para expropiar áreas boscosas por causa de utilidad pública, decretar su protección, normar su gestión y promover la explotación comercial (Castañeda, 2006). De forma similar a lo ocurrido en otros sectores productivos estratégicos como por ejemplo el turístico (López, 2010 y Smith, 2009) y el minero (Cárdenas, 2013 y Peláez, 2015). Durante este periodo, el Estado pagaba las indemnizaciones a los dueños de los predios boscosos objeto de su interés, para adjudicarse el control del territorio y la toma de decisiones (Castañeda, 2006).

A inicios de la de la década de 1970 el programa El Hombre y la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), así como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, promovieron un cambio de visión en torno a la conservación de los espacios naturales al considerar como pieza clave en ella, la incorporación de actividades humanas de bajo impacto ambiental pero de alta significación para la población tradicionalmente vinculada a los espacios protegidos (Castañeda, 2006). De esa forma, durante aquella década se decretan las dos primeras reservas de la biosfera en México con la intención de dar seguimiento a los preceptos de las convenciones internacionales (Melo, 2002).

Justo en ese periodo, comienzan a desarrollarse a escala internacional propuestas para fomentar la participación social en el manejo de diferentes tipos de espacios protegidos. Tal es el caso del modelo conocido como Gestión Comunitaria de los Recursos Naturales, el cual propone como idea central el diseño –entre poblaciones locales y gestores ambientales– de esquemas de aprovechamiento capaces de asegurar el cuidado de los espacios naturales y la obtención de beneficios económicos para las poblaciones locales (Goodwin & Santilli, 2009; Manyara & Jones, 2007). De forma paralela en México surgieron nuevos instrumentos legales y administrativos como la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA, 1988) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap, 1998) a través de los cuales el gobierno federal promovió tareas de investigación para la conservación, de mantenimiento de la biodiversidad, aseguramiento de servicios ambientales e incorporación de pobladores locales a la toma de decisiones.

Al final del siglo XX, se crean entidades públicas con atribuciones específicas relacionadas a la gestión del entorno natural, tales como: la Comisión Nacional para el Conocimiento y Usos de la Biodiversidad (Conabio) en 1992, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en 1994 y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) en el año 2000. Estas permitieron sentar las bases para normalizar un marco de conocimiento sobre la conservación de áreas y definir instrumentos legales para regular, entre otras cosas, la

participación social en las 176 áreas naturales protegidas inscritas en el Sinap (tabla 1).

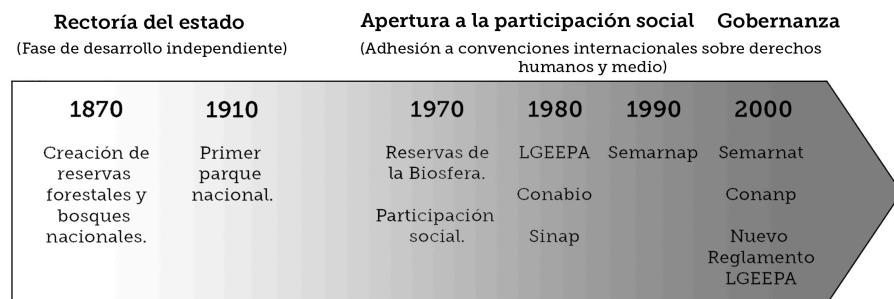
**Tabla 1**  
Áreas naturales protegidas de México inscritas en el Sinap

Áreas naturales protegidas de México inscritas en el Sinap			
Cantidad	Categoría	Especificaciones	Superficie en ha.
41	Reservas de la Biosfera	Se constituyen en áreas biogeográficas de importancia nacional por su valor paisajístico, científico, educativo e histórico. Compatibles con el turismo.	12 751 149
66	Parques Nacionales	Espacios donde se representan uno o más ecosistemas de interés estético, científico, educativo. Pueden tener uso turístico.	1 411 319
5	Monumentos Naturales	Sitios con uno o varios elementos naturales de carácter único e interés estético, científico o histórico.	16 269
8	Áreas de Protección de Recursos Naturales	Áreas para la preservación y protección de suelo, cuencas y, en general, recursos naturales	4 503 345
38	Áreas de Protección de Flora y Fauna	Espacios con hábitats cuyo equilibrio y preservación depende de la existencia de especies de flora y fauna silvestres.	6 786 837
18	Santuarios	Zonas con presencia de especies, subespecies o hábitats de distribución restringida.	150 193
			Total: 25 619 113

Fuente: LGEEPA.

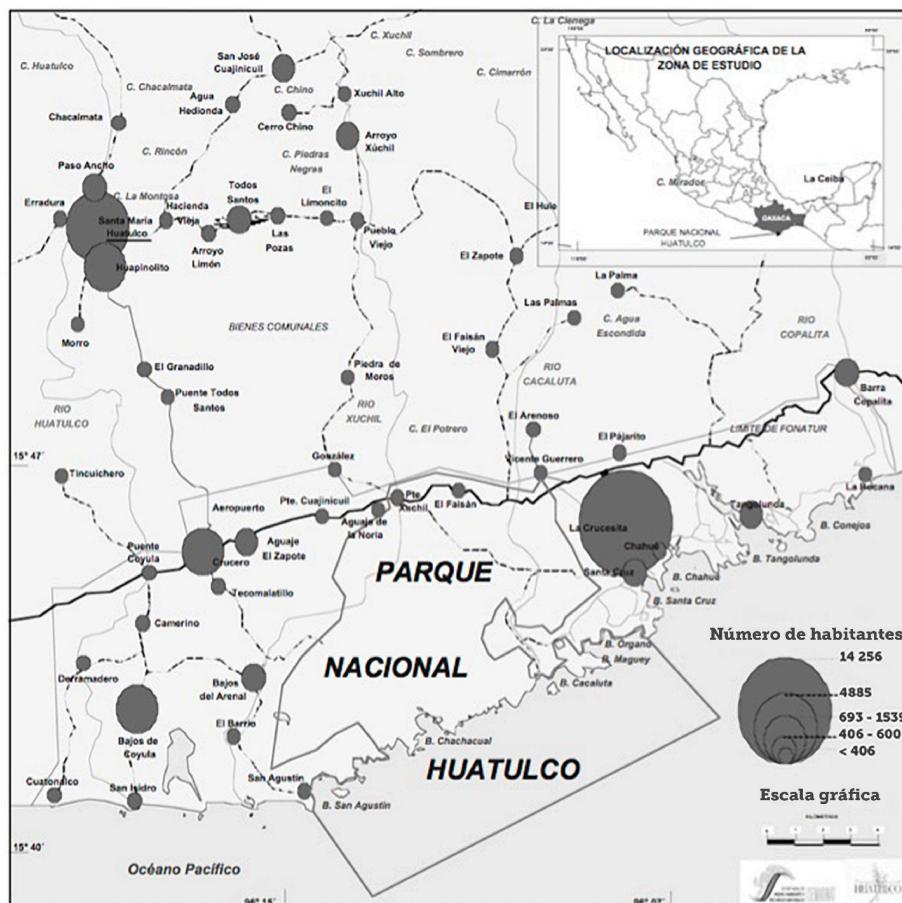
La siguiente figura 1 muestra una visión sintetizada de los antecedentes asociados a la protección ambiental en México. En ella se aprecian tres fases que se asocian con diferentes grados de apertura y participación social. La primera de ellas corresponde a la conformación del Estado mexicano vinculada a un periodo donde las instituciones gubernamentales centralizaban la toma de decisiones respecto a la declaratoria de protección y aprovechamiento de los recursos naturales. La siguiente fase, presente en las últimas décadas del siglo XX, se caracterizó por la paulatina apertura de la gestión de las ANP a la participación social como consecuencia de la adhesión de México a diversas convenciones internacionales sobre derechos humanos y medio ambiente (Convenio Ramsar, 1971; El Hombre y la Biosfera, 1972; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 1989; Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992; Declaración de Río, 1992; Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, 2007). Al amparo de los compromisos internacionales asignados por el Estado mexicano, se ha llegado a una tercera etapa en la cual teóricamente, la gestión de las áreas naturales protegidas debería realizarse mediante la lógica de “la gobernanza ambiental”. En esta fase, los consejos asesores fungen como entidades donde convergen, dialogan,

deciden y actúan de forma corresponsable los actores interesados en las ANP, desempeñando un papel central.



**Figura 1**  
**Figura 1**  
La protección ambiental y la participación social en México.  
Fuente: Elaboración propia.

En la transición entre las fases segunda y tercera representadas en la figura 1, fue decretado el Parque Nacional Huatulco (PNH) con la finalidad de conservar un ecosistema considerado prioritario o representativo de la biodiversidad mexicana<sup>4</sup>. El PNH se encuentra ubicado en el municipio de Santa María Huatulco, dentro del polígono expropiado en 1984 a favor del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) para la creación del Centro Integralmente Planeado (CIP), Bahías de Huatulco (figura 2). El Parque integra en su parte marina a cinco de las nueve Bahías de Huatulco. Al momento de ser decretado PNH, en 1998, existían más de 25 000 habitantes en el municipio de Santa María Huatulco distribuidos en aproximadamente 50 localidades, ubicadas en los alrededores del parque (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 1998).



**Figura 2**

**Figura 2**

La protección ambiental y la participación social en México.

Fuente: Elaboración propia.

La creación del PNH<sup>5</sup> surge como contrapropuesta al desarrollo turístico propuesto por Fonatur<sup>6</sup>, que junto con el gobierno del estado de Oaxaca, el Municipio de Santa María Huatulco y Bienes Comunales son las instituciones que interactúan en la toma de decisiones sobre lo relacionado a la conservación o explotación de esta área. El equilibrio de fuerzas de estos actores muestra la dificultad sobre la toma de decisiones, se mueven en dos direcciones: 1) la conservación y 2) el usufructo del espacio-recurso (Talledos, 2012). La Conanp, a través de la Dirección del Parque Nacional Huatulco y Fonatur, se presentan como dos instituciones federales que convergen en este espacio, donde el gobierno se presenta como juez y parte de los dos procesos. Cada institución gubernamental, que tiene competencia en Huatulco, registra acciones en pro de la protección al medio ambiente. Fonatur busca cumplir con certificaciones como *Earthcheck*<sup>7</sup> que reconozcan al CIP-Huatulco como un destino verde y sustentable. No todos los centros turísticos desarrollados por Fonatur tienen este tipo de distintivos, es por ello que Huatulco emplea las certificaciones y demás evidencias derivadas del trabajo de Fonatur o de otras instancias gubernamentales –como la

Conanp– y la sociedad civil, para posicionar su imagen como destino sustentable y verde frente a sus competidores (López, 2011).

*Instrumentos de gestión y organización socio-ambiental en México: los consejos asesores (CA)*

Los CA son redes de organizaciones conformadas por actores con distintos intereses alrededor de una misma situación (Williams, 2002), los cuales operan de manera transdisciplinaria, tratando de recopilar diversas visiones culturales de expertos teóricos y prácticos sobre el área o ecosistema a tratar.

Los CA se introdujeron a la legislación federal mexicana luego del condicionamiento que el *Global Environmental Facility* (GEF) hiciera para financiar algunas ANP (Díaz *et al.*, 2005). Las primeras experiencias en México asociadas a la administración de ANP ya incluían mecanismos de participación social e interinstitucional en forma de comités o consejos. El funcionamiento de estos fue evaluado en 1999 y con ello, se redefinieron sus alcances y la promoción del modelo de sus funciones y así surge el modelo de CA el cual aparece determinado en la ley y reglamento vigente de la LGEEPA. Es importante mencionar que la ley contempla como voluntaria la creación de los CA.

En la actualidad, los CA en México tienen su sustento legal en el Capítulo IV, artículo 18 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA, 2000) en materia de áreas naturales protegidas. En el cual se establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), vía la Conanp, podrá constituir un CA en al ANP para apoyar las siguientes actuaciones: 1) proponer mejoras en la gestión de las ANP, 2) formular programas de manejo, 3) proponer acciones para ser incluidas en el Programa Operativo Anual (POA), 4) promover la participación social en las actividades de conservación y restauración en coordinación con la dirección de la ANP, 5) opinar sobre la instrumentación de proyectos, 6) coadyuvar en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida, 7) ayudar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de iniciativas, 8) sugerir mecanismos para controlar y agilizar el manejo eficiente de recursos financieros y 9) participar en la elaboración de diagnósticos e investigaciones.

Según el Reglamento Interno del Consejo Asesor del Parque Nacional Huatulco, las funciones de este CA en particular son:

I. Proponer y promover medidas para aumentar la capacidad y eficiencia de la conservación del PNH.

II. Analizar y participar en la elaboración y/o actualización del Programa de Manejo.

III. Revisar, analizar y enriquecer con propuestas el POA.

IV. Emitir opinión y proponer, de acuerdo al Programa de Manejo, programas emergentes, proyectos de investigación, conservación, educación ambiental, desarrollo sustentable, ecoturismo y otros.

V. Promover la participación social en las actividades de conservación del área y su zona de influencia.

VI. Asesorar continuamente en la instrumentación de proyectos – objetivos del Plan de Manejo.

VII. Observar el cumplimiento de la LGEEPA, Ley General de Vida Silvestre, Ley Forestal y otras.

VIII. Detectar problemas o contingencias ecológicas en el PNH y su zona de influencia.

IX. Hacer uso del derecho que otorga la ley para hacer denuncias.

X. Coadyuvar a la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento que incrementen los niveles de conservación del PNH.

XI. Hacer comentarios a los informes técnicos de evaluación y de auditorías.

XII. Emitir opinión en todos los aspectos cuando la Conanp o el Instituto Nacional de Ecología solicite.

Como vemos las funciones del CA del PNH se amplían con respecto a la LGEEPA, lo que muestra un compromiso por parte del PNH de ampliar la injerencia del CA en los asuntos, tanto de solución de conflictos, como de participación en la planeación y opinión.

El artículo 20 del citado reglamento establece que cada CA tendrá como máximo 21 integrantes que deberán representar a “instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del área natural protegida”.

A partir de tales características se considera a los CA como un instrumento de “gobernanza” desde el punto de vista político, ya que promueve la dirección/gobernación de procesos sociales y la ejecución de acciones colectivas guiadas o gestionadas por el gobierno (Aguilar, 2007). La “gobernanza” desde el punto de vista político, alude a la organización y acción compartida para alcanzar metas de interés colectivo (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía). Asimismo, se refiere al modo en que se distribuyen costos y beneficios, debido a que la responsabilidad sobre los asuntos públicos no se consideran más competencia exclusiva del Estado. El ejercicio de la gobernanza es entonces el resultado de la deliberación conjunta, interactiva, interdependiente, coproducida con corresponsabilidad y asociación, entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y los diversos contextos dinámicos territoriales y sociales.

Esta nueva forma de entender la relación gobierno-sociedad vía la gobernanza, lleva a un principio básico que es la participación ciudadana y la comunicación. La participación ciudadana, según Arnstein (1969), hace referencia al poder ciudadano, de forma más específica, al nivel de involucramiento que las personas tienen en la vida pública y a su capacidad real para participar en la definición de las agendas de interés común/públicas. La autora reconoce ocho

niveles de participación (manipulación, terapia, información, consulta, apaciguamiento, asociación, poder delegado y control ciudadano) definidos, en general, a partir de las reglas dispuestas para la interacción entre los actores, la información manejada por ellos y el carácter vinculante de los acuerdos tomados. La participación ciudadana desarrollada en los últimos y más complejos niveles de la tipología de Arnstein, favorece que la agenda pública y la definición de las políticas se expresen como resultado de intercambio de visiones, valores y compromisos entre distintos actores (Muller & Surel, 1998), todo lo cual conecta con el ejercicio de la gobernanza. En el contexto de las políticas ambientales, las cuales se rigen desde niveles macro políticos o contextos internacionales han generado la emergencia y multiplicación de los mecanismos participativos, como el caso de los CA.

Los CA, según Rofman (2007; tabla 2), son un cuerpo conformado por personalidades con trayectoria en una problemática específica – representantes de organizaciones, expertos, etc.– que tiene por objetivo asesorar en materia de diseño y toma de decisiones, a los organismos estatales a cargo de la gestión de determinados aspectos estratégicos asociados al interés público. Según la autora, de todas las modalidades de participación son las que menos participación registran, por lo tanto, tienen menos impacto en la toma de decisiones y esto pasa porque los actores que participan tienen su propia agenda de problemas específicos. Además, agrega que la escasa participación se explica porque generalmente se incluye muy poco a la sociedad civil en la implementación de programas sociales.

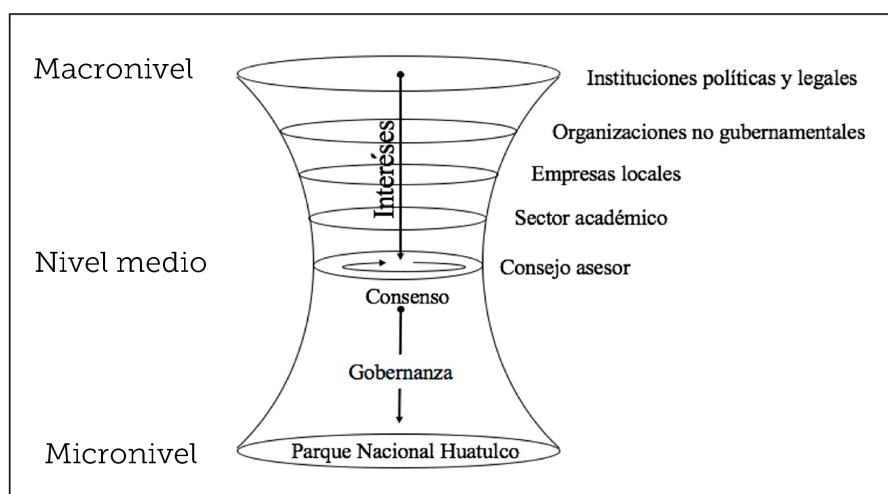
**Tabla 2**  
Tipología mecanismos de participación en políticas públicas

Tipología mecanismos de participación en políticas públicas		
Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuos (ciudadanos/beneficiarios)
Baja/nula	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo receptores</li> <li>• Consultas públicas, referéndum</li> </ul>
En el diseño de políticas y en las decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas de concertación</li> <li>• Planes estratégicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencias públicas</li> <li>• Presupuesto participativo</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos asesores</li> </ul>	X
En la ejecución de las acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones ejecutoras</li> <li>• Gestión tercerizada de servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos socioproyectivos</li> </ul>
Gestión asociada de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión asociada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes comunitarios</li> </ul>
En el control y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos consultivos</li> <li>• Entes reguladores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría ciudadana</li> </ul>

Fuente: Rofman (2007).

Desde este punto de vista los CA, lejos de ser un mecanismo de gobernabilidad, mediación y creación de política pública, son instituciones puramente políticas. Esto significa que aunque el gobierno se haya adaptado a nuevas formas de interacción social que son más transparentes y participativas, las estructuras de manejo, decisión e

implementación aún son verticales. Además, aunque se incluye la participación de la sociedad civil en el caso del Parque Nacional Huatulco, sigue sin ser incorporada en el proceso vital, central en la fase de planeación. Los problemas públicos, como los de tipo socio-ecológicos discurren a través de varias arenas (figura 3). El “macronivel” es la arena política donde se establecen e interactúan las instituciones: reglas, rutinas, mecanismos, legislación, actores y sus intereses (gubernamentales, academia, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, etc.). En el “nivel medio” es donde se sintetizan y se muestra representativamente en el CA, es donde se agregarán finalmente las visiones de mundo (intereses) de cada sector representado. Finalmente, el “micronivel” que es el área de influencia, la ANP es la arena de toma de decisiones participativa mediante el CA.



**Figura 3**  
Figura 3

Gobernanza: su operación en el Consejo Asesor.

Fuente: Elaboración propia.

Cada actor incluido en el proceso genera un discurso respecto de la agenda que se considera pública (lo que llamamos el sistema vertical con intereses individuales) que se socializa mediante la utilización del espacio que da el CA (sistema horizontal de intercambio de saberes teóricos y prácticos de orden social o espacio de intercambio de conocimiento transdisciplinario). Es en ese espacio de mediación, donde se comunican las demandas o intereses, se configura como el espacio de negociación y establecimiento de acuerdos para la acción, que pretende ser colectiva. Los intercambios comunicativos que aparecen en cada reunión de los CA y los temas de cada discurso utilizado para el intercambio dependen del contexto territorial y social.

## *Diagnóstico*

### *Complejidad en la toma de decisiones en los CA: observación participante y manejo de datos de las reuniones*

Para mostrar las formas de organización y de interacción al interior del CA del PNH vía sus actores y agendas fue necesario realizar observación-participante de las sesiones ordinarias y extraordinarias del CA. De tal forma que se participó en reuniones celebradas entre el 28 de noviembre 2012 al 3 de noviembre 2015. Se asistió a un total de siete reuniones ordinarias, dos talleres de reestructuración del CA y dos reuniones extraordinarias.

El CA se presenta como un objeto susceptible de ser observado y analizado, permite delinear dos arenas de análisis importantes en todo proceso democrático: 1) su funcionamiento se presenta como una herramienta que permite la negociación de saberes y manejo sobre objetos de conservación que se presentan como bien común de conocimiento transdisciplinario<sup>8</sup>; y 2) el proceso comunicativo<sup>9</sup> de los actores en cada una de las reuniones se presentan como ejercicios de participación y democratización de la toma de decisiones.

Se eligió una metodología de acción-participativa la cual tiene como objetivo identificar la forma en que se procesan los temas y problemas en el ANP y también con el afán de contribuir con conocimiento y acción a su solución. Se utilizó también la herramienta de investigación de “observación participante”, debido a que faculta a los investigadores a aprender sobre las acciones de los actores en un escenario propio o natural (Kawulich, 2005). Según DeWalt, la meta (Kawulich, 2005) es desarrollar una comprensión holística del fenómeno que procure ser tan objetiva y precisa como sea posible.

Por lo tanto, esta primera aproximación al fenómeno mediante una metodología de investigación-acción permite acercarse a la realidad para entender el funcionamiento del instrumento de gobernanza denominada Consejo Asesor, así como entender los diversos procesos de interacción-comunicación generados al interior de esa red de organizaciones.

## *Organización y funcionamiento de CA en Huatulco*

El CA del PNH en Bahías de Huatulco es un órgano político que posee una estructura que se puede resumir de la siguiente manera:

1. Se realizan tres reuniones anuales ordinarias y una o dos extraordinarias (dependiendo del problema específico que se buscó resolver durante las reuniones ordinarias).

2. La modalidad de la reunión opera de la siguiente manera: *a)* reuniones de discusión sobre algún tema de la agenda y *b)* reuniones-talleres (con diferentes objetivos como aprender el funcionamiento del CA, comprender el funcionamiento de un ecosistema o el planteamiento de algún problema en particular).

3. Cada sesión se organiza a partir de una especie de “agenda participativa”, elaborada mediante la propuesta de temas, su discusión en cuanto a la pertinencia para su abordaje en el CA y el visto bueno por parte de los actores asociados al CA.

4. Se tratan temas técnico-políticos, político-sociales y/o socio-ecológicos.

5. En el CA esta se encuentran representados los siguientes grupos políticos y sociales: *a)* sociedad civil organizada (prestadores de servicios turísticos, náuticos, terrestres; asociaciones civiles; *b)* empresarios; *c)* gobierno: federal, estatal y municipal; *d)* bienes comunales: ejidos y comunidades y *e)* académicos de diversas áreas de la ciencia y centros de investigación.

6. Problemas y conflictos: se tratan problemas con diversas temporalidades después de la implementación (inmediatas, a corto, mediano y largo plazo).

7. La mayoría de las reuniones son convocadas y organizadas por el PNH en muy pocas ocasiones se registran reuniones convocadas y organizadas por la sociedad en general<sup>10</sup>. De ahí que la agenda principal este dada por los problemas que competen o rodean al PNH.

8. Las temáticas que se han abordado en últimos tiempos están asociadas con problemáticas de urbanismo, ecosistemas, conservación, invasión de especies, explotación, caza o pesca furtiva, impactos biológicos o ecológicos (en ocasiones se dirimen asuntos que no son jurisdicción del PNH, pero es un punto de reunión de muchos actores que se aprovecha para hablar de “otros” temas).

#### *Tratamiento de los datos a partir de dos casos: “Carretera 200” y “Perros ferales”*

Para observar el funcionamiento del CA del PNH fue necesario asistir a las reuniones en donde se solicitaba la participación de todos los actores involucrados en el proceso de consulta durante el periodo 2012-2015. En las reuniones se socializó, generalmente por propuesta de la directiva del PNH, la información concerniente al entorno de conservación de esa ANP. Los diferentes actores que participaban tomaban turno para hablar de dos momentos de la agenda: 1) respecto a lo acordado en la última reunión y la minuta que lo sustentaba y 2) la agenda propuesta para la reunión para la sesión convocada. En algunos casos, durante las reuniones las diferentes organizaciones, al intervenir en las discusiones, lograban introducir en la discusión algún tema de la agenda pública. De la cantidad de información que se obtuvo, se seleccionaron para este artículo dos casos. Uno de ellos ilustra el proceso mediante el cual la sociedad civil logra insertar en la agenda pública un tema (Caso: perros ferales). El otro explica el proceso por el cual el PNH solicita la ayuda de la ciudadanía para resolver un problema de manejo del entorno, que deviene de la agenda política del PNH (Caso: Carretera 200).

De ahí que en los dos casos de estudio se identifiquen tres niveles distintos de complejidad:

1. Tipo de actor (compromisos e identidades políticas) de los que participan en el proceso de comunicación.

2. La identificación de los temas de las agendas y minutas (de los actores) que se manejaron en las reuniones.

3. Las acciones concretas de negociación, participación y resolución de conflictos.

Así, una parte importante del análisis sobre el CA de PNH es determinar los procesos de todos esos actos, tácticas, estrategias que se encuentran en la participación de diversos actores, documentos (orden del día y minutas) y reuniones (las reuniones documentadas han sido 10). El valor de tal revisión como afirma Fabbri & Marcarino (2002) no está en la descripción que se haga de los elementos, sino en la realización: los actos de autoridad, los compromisos personales, los pactos que se llevan a cabo mientras se cumplen determinados actos. Esto solo es posible identificar de manera presencial –mediante la participación activa– para identificar a los actores y sus intereses. La evidencia empírica que este equipo de investigación logró recolectar, así como el análisis de los documentos legales que dictan los objetivos, funcionamiento y composición del CA, muestra que finalmente el control de la agenda trabajada en las reuniones, la discusión y finalmente de la toma de decisiones opera con dos lógicas: (a) en algunas ocasiones está basada en un proceso participativo; y (b) en algunas otras, está basado en un sistema vertical, pues finalmente las decisiones con mayor peso o trascendencia (particularmente el de la asignación de recursos), las sustentan los organismos gubernamentales federales.

La descripción de los casos, así como los criterios de organización para su exposición está basado en la observación empírica. Esto significa que tales categorías devienen no de un presupuesto teórico, sino de la observación directa del fenómeno. Son propuestas como categorías de análisis de la dinámica compleja del proceso de interacción-comunicación entre las organizaciones del CA y las acciones concretas derivadas de ese proceso. Por lo tanto, se tiene un situación-problema (Checkland, 2000) cuando un evento de la realidad aparece desconectado entre sí, pero a través de la observación se logra establecer lo que provoca esa situación. Después se tiene un conflicto en específico, es decir esa situación genera un problema a resolver entre las partes involucradas (conflictos de tipo moral, ético, práctico). El tipo de organización y su intervención dentro de la situación/problema y finalmente el tiempo de inicio y respuesta en la aparición del conflicto hasta su resolución. Las cuatro fases en las que presentamos la información de los dos casos corresponden a una organización libre, intuitiva por parte del equipo de investigación: 1) situación-problema, 2) conflicto, 3) tipos de organización participante, 4) tiempo de inicio y respuesta.

### Caso I: "Los perros ferales"

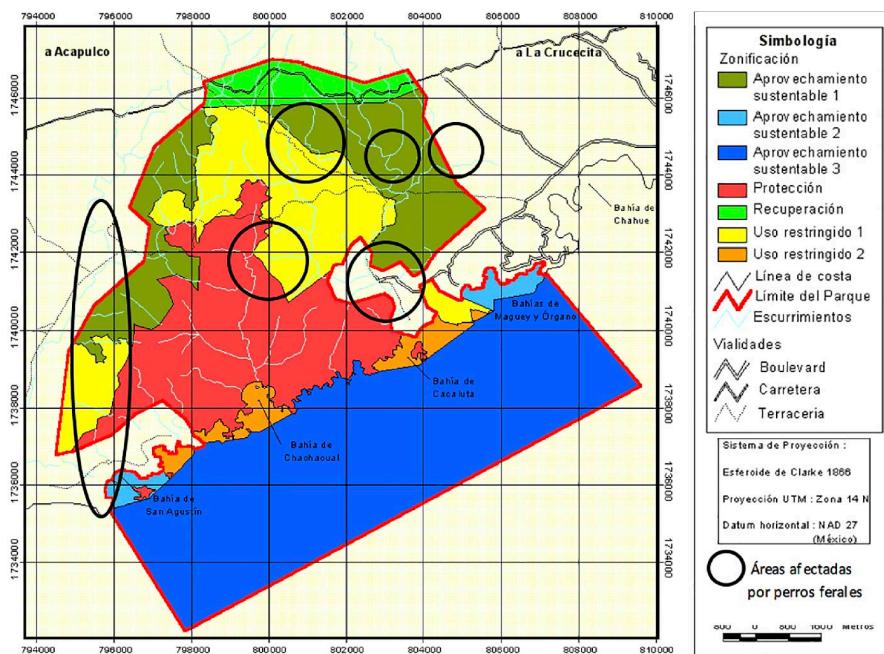
#### Situación-problema

Existe una proliferación de perros salvajes o ferales dentro del polígono del Parque Nacional Huatulco. Desde el año 2003, existen testimonios de que es un problema que nació y se ha dejado crecer frente a la inacción de las autoridades, particularmente de la administración del PNH. La proliferación de los perros nace en el basurero municipal de Santa María Huatulco el cual colinda al noreste de los límites del PNH. De acuerdo con los testimonios expuestos por los integrantes del CA, el problema se generó debido a que habitantes de las diferentes localidades de Santa María Huatulco comenzaron a abandonar con cierta regularidad camadas de cachorros en el basurero ya que ahí podrían encontrar alimento. El número de perros se ha incrementado constantemente debido a la falta de controles de esterilización entre las mascotas de los pobladores de las comunidades aledañas al parque. Los números de la cantidad de perros son solo estimaciones<sup>11</sup>. No obstante su presencia en la zona se asumió preocupante cuando turistas y visitantes comenzaron a reportar su presencia dentro del PNH en cuyos límites también se detectó que ciertas especies silvestres comenzaron a ser atacados por depredadores correspondientes con las características de un perro común.

#### Conflictos

Asociado a temas de responsabilidad interinstitucional y falta de recursos, que bajo la visión de Entelman (2002) se puede catalogar como conflicto de objetivos trascendentales, fincado en el sentimiento del deber, que en este caso se asocia a las competencias de instituciones públicas implicadas al tema que motiva el conflicto. En este sentido, el mandato de las áreas naturales protegidas es precisamente velar por la conservación de los recursos naturales locales, lo cual supone controlar la presencia de especies exóticas o introducidas que afecten los objetivos asignados a los diferentes usos de suelo incluidos en la zonificación del parque (figura 4). En el caso de los perros ferales el PNH, y en consecuencia la Conanp no han podido afrontar su deber por varias razones. La primera es por falta de recursos humanos y financieros. La segunda porque este problema tiene un origen de responsabilidad compartida, entre el municipio que administra el basurero (donde se asienta la mayor parte de las jaurías y desde donde incursionan hacia los límites del PNH para cazar); la Fonatur, institución a la cual se adjudicaron los terrenos expropiados promueve el uso turístico recreativo del espacio protegido para fortalecer una imagen turística sustentable; la Conanp quien no cuenta con los recursos y quien identifica que si no se modifica el origen del problema, es decir, el abandono de perros en las inmediaciones del PNH, el problema no se resolverá; y finalmente las comunidades, quienes han visto crecer el problema, pero no tienen la capacidad organizativa para formar y responsabilizarse por sus

mascotas (la aportación del equipo de investigación se centró justamente en la organización de la sociedad civil sensible e interesada en el tema de la proliferación de los perros ferales, por lo que se crearon dos asociaciones civiles: *Mascota Callejera y Palmas Unidas*).



**Figura 4**  
**Figura 4**  
La protección ambiental y la participación social en México.  
Fuente: Elaboración propia.

### Tipos de organización participante

#### Por sectores

Los que participan en el PNH, particularmente en el Consejo Asesor; los grupos que son conscientes de este problema y los que no; y finalmente las comunidades que carecen de cohesión organizativa y en donde no penetran las campañas de sensibilización y esterilización canina y felina (el problema de los gatos no se presenta en el PNH, pero si en la parte urbana).

#### Tiempo de inicio y respuesta

En el caso de los perros ferales, se dio un seguimiento puntual al tema, cada reunión posterior a su planteamiento (7 junio 2013, XXIII Reunión Ordinaria del CA). En la última reunión monitoreada por este equipo, el PNH presentó el diagnóstico de Combiodes (asociación civil experta en temas de fauna exótica invasiva). Si bien el tiempo estimado para “controlar” esta fauna es demasiado largo (seis años) y la reproducción

de los perros es exponencial y presenta un aumento a la amenaza a los usuarios del Parque, se tomaron medidas y se está trabajando en ello.

Como se mencionó, el tratamiento de la problemática dentro del CA del PNH contribuyó a formar dos asociaciones civiles: *Mascota Callejera y Palmas Unidas*, lo que le dio visibilidad al tema en medios escritos y radiofónicos. Esta coyuntura permitió que muchos individuos, perceptivos a esta problemática, no solo en el PNH sino en la zona urbana, se fueran sumando a las campañas de esterilización y concientización para atacar el origen del problema.

A manera de conclusión asociada a este caso se puede anotar lo siguiente:

1. La investigación participante consistió en presionar/señalar/visibilizar a la dirección del PNH para que tomara acciones en el tema de los perros ferales; la administración del Parque era consciente de la problemática, pero no contaba con los recursos ni la voluntad política para hacer de este tema una prioridad.

2. La formación de dos asociaciones protectoras de animales para hacer frente a la parte que le correspondía a la sociedad civil, atacar el problema del origen con campañas de concientización y esterilización. La autoridad tardó en reaccionar y el CA fue el instrumento que sirvió para acelerar el proceso de atención a este problema, fue hasta que la sociedad civil propugnó para insertarlo en la agenda que el PNH se vio obligado a actuar. El CA sirvió como un foro de participación en donde los ciudadanos tienen la oportunidad, el espacio de hacerse oír y exigir a las autoridades competentes que actúen en su nombre. Sin embargo, se observó que el tiempo de actuación/respuesta fue relativamente rápido y en parte se debió a la presión que como académicos respetados hicimos a la comunidad. Eso “comprometió” a la administración del Parque en tomar acciones y al menos no borrarlo de la agenda; ya que el tema estuvo siempre presente, mientras miembros de la sociedad civil siguieron propugnando para ello.

## Caso II: Afectaciones al PNH por Carretera 200

### Situación-problema

El tema de las afectaciones al parque por la modernización de la Carretera 200 que va de Huatulco al aeropuerto surge el 11 de abril de 2013, cuando los trabajos de infraestructura ya presentaban un año de retraso. La emergencia surge cuando en vísperas a la temporada de lluvias no se había terminado la carretera y por lo tanto amenazaba con aumentar los deslaves de la carretera a las partes bajas de las microcuencas incluidas en la poligonal del PNH, como es el caso de la zona conocida como Laguna del Zanate. Esta Laguna, reservorio natural de agua en tiempo de secas para la fauna, presentó procesos de sedimentación extraordinarios (bancos de hasta 2 metros de espesor de tierra y arena) propiciados por la descompensación de laderas generadas por la obra carretera. Al proceso de azolve de la laguna prosiguió una etapa de escasas lluvias. Esta conjunción

de procesos derivó en una visible reducción de la película acuosa de la laguna y la afectación de diversidad de especies animales.

### *Conflictos*

Lentitud de respuesta por parte de las autoridades competentes, pero en este caso de las contrapartes del Parque, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) recibió varios llamados por parte de la dirección del Parque para que urgiera el término de la carretera (conflicto de objetivos trascendentales, con base en Entelman, 2002). En este caso, fue la dirección del PNH quien inició las acciones para solucionar el problema, demandando temas pendientes de los trabajos de modernización como la recolección de asfalto remanente de las obras y la reforestación de las áreas afectadas. Durante meses la directiva del Parque insistió, hasta que pidió ayuda a la sociedad, mediante la convocatoria a una reunión extraordinaria para presentar la problemática en el pleno del CA. Ahí la sociedad civil se comprometió a acompañar al Parque en las inspecciones al área, donde claramente los encargados de la remodelación de la carretera no habían atendido las demandas y pretendían retirarse del área, una vez “terminado el trabajo”. La presión que ejerció la sociedad civil organizada junto con el PNH logró que la SCT cumpliera parte de los compromisos: retiro de asfalto, reforestación del área, aunque quedando pendiente la remodelación de los pasos de fauna, que se encontraban obstruidos por azolve.

### *Tipos de organización participante*

La sociedad civil organizada frente a autoridades federales, en este caso la sociedad civil fue el instrumento para presionar a la SCT para que terminara los trabajos. Es decir, la administración del PNH convocó a la sociedad civil para informar sobre la situación y pedir ayuda para hacer un frente a la SCT y empresas encargadas de los trabajos de la carretera.

### *Tiempo de inicio y respuesta*

En el caso de la Carretera 200 se dio un seguimiento coyuntural, desde el momento en que surgió en la XXVI Reunión Ordinaria del CA, celebrada el 11 de abril de 2014. Ahí se convoca a la sociedad civil para acompañar a un recorrido por la zona el 7 de mayo del mismo año “a fin de evaluar los posibles daños que pueden provocar los sedimentos sueltos hacia el área marina del PNH, solicitando por escrito la intervención directa de la Profepa”. El 8 de mayo de 2014, un día después del recorrido, en la XXVII Reunión Ordinaria “Se acuerda, el Presidente de los Bienes Comunales de Santa María Huatulco en su calidad de Presidente Ejecutivo del Consejo Asesor del PNH, convocará una Reunión Extraordinaria de Consejo Asesor del PNH para darle seguimiento a las condicionantes de la Obra de Ampliación de la Carretera Federal 200. A dicha reunión, agendada

para el jueves 15 de mayo, debería asistir la Delegación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Oaxaca con la empresa constructora “Punta Diamante” S.A. de C.V.; integrantes del Consejo Asesor del PNH; así como autoridades agrarias (Bienes Comunales de Santa María Huatulco); académicos de la Universidad del Mar; Autoridad Municipal (H. Ayuntamiento de Santa María Huatulco); dependencias federales como la Conanp, Profepa, Conagua, Fonatur y Semarnat. Se solicitan a las diferentes dependencias información para transparentar las denuncias que se han hecho y la respuesta de las dependencias.

Derivado de la información que escuchó el representante de la Delegación de Profepa del estado de Oaxaca, biólogo Héctor Miranda Hernández, subdelegado de Impacto Ambiental en Zona Federal, de la reunión y frente al eminente riesgo e impacto ambiental, giró instrucciones para agendar una visita de verificación la semana siguiente. Del 12 al 16 de mayo de 2014, Profepa dictó medidas correctivas impuestas en una resolución administrativa. El Ayuntamiento de Santa María Huatulco presentó todos los documentos que se encontraban vinculados con la construcción de la Carretera Federal 200 y el impacto ambiental generado a través de la Regiduría de Reglamentos y Medio Ambiente y la Dirección de Desarrollo Sustentable.

Durante la Reunión Extraordinaria para tratar el tema de la Carretera 200 se conformaron dos comisiones, una para darle seguimiento, conformada por miembros de la sociedad civil; y la segunda una comisión técnica que evaluó los daños ambientales generados por la carretera. Se solicitó a la SCT, con ella presente, una visita para identificar las condicionantes no cumplidas por las empresas, lo que se daría a conocer el 25 de mayo.

A los dictámenes de las comisiones no se dio seguimiento, debido a que los autores de este trabajo no pertenecían a ellas directamente, aunque se pudo constatar que los trabajos de la carretera sí se terminaron en un tiempo relativamente corto, posterior a estos diagnósticos.

### *Conclusión*

La capacidad de respuesta de la sociedad civil, en este caso organizada, frente a la problemática fue inmediata y comprometida. En este caso la dirección del PNH utiliza el mecanismo de Consejo Asesor para ayudarse a hacer presión a las dependencias responsables de dar respuesta. La presión ejercida dentro de las reuniones, la exigencia de rendición de cuentas y transparencia tuvo efecto. Ya que las empresas y SCT se abocaron a resarcir los daños al PNH, quitando el asfalto no utilizable, retirar basura y reforestar las partes en donde transitaba la vieja carretera. Se puede decir que este mecanismo demostró su efectividad en cuanto al tema de rendición de cuentas y transparencia, de no haberlo exigido, la SCT tenía fecha de salida muy anterior a lo que lo hizo, ya que “tuvo” que cumplir con lo que se habían comprometido las empresas contratadas. Se detectó que, de no haberse organizado para este efecto, las empresas se

hubieran retirado, antes de cumplir sus compromisos con el fin de evitar costos asociados a las tareas de reforestación y retiro de escombros.

## RESULTADOS

El primer hallazgo que mostró este estudio fue la contradicción que presenta la conceptualización y práctica de la gobernanza. Por un lado, la gobernanza se considera un mecanismo para mejorar la calidad de gobierno, la “buena gobernanza” (*good governance*) o atributos democráticos del ejercicio de los asuntos públicos. Sin embargo, la gobernanza en este caso es, aunque pretender no ser, un mecanismo gubernamental. A pesar de que Aguilar (2007) identifica como característica esencial de la gobernanza que el gobierno no juegue un papel central, aquí el PNH (gobierno federal) es quien abre el espacio para la participación y, aun cuando no debería jugar el papel principal en cuanto a la promoción de la acción conjunta de los actores interesados, sí lo hace. En el caso del CA del PNH, la gobernanza es un mecanismo abierto, creado por el gobierno, donde, tal vez por la falta de madurez de este CA, no se logra incluir la participación social en el proceso de planeación.

La gobernanza según la Organización de Naciones Unidas (ONU) se refiere a: “la manera en que el poder legítimo se ejerce en relación con la sociedad para el bien común (...) el concepto “gobernanza” señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que este es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. (...) en un sistema de gobierno abierto o democrático, el gobierno es solo la parte visible del iceberg de la gobernanza.” Esta definición abrió paso a la idea del poder y a la forma en que este se moldea en los asuntos de una sociedad (Barriga, Campos, Corrales & Prins, 2007). Se considera al “ejercicio del poder / gobernanza” no como un atributo exclusivo de los gobiernos en cuanto a una institución, sino también de la sociedad civil y el mercado.

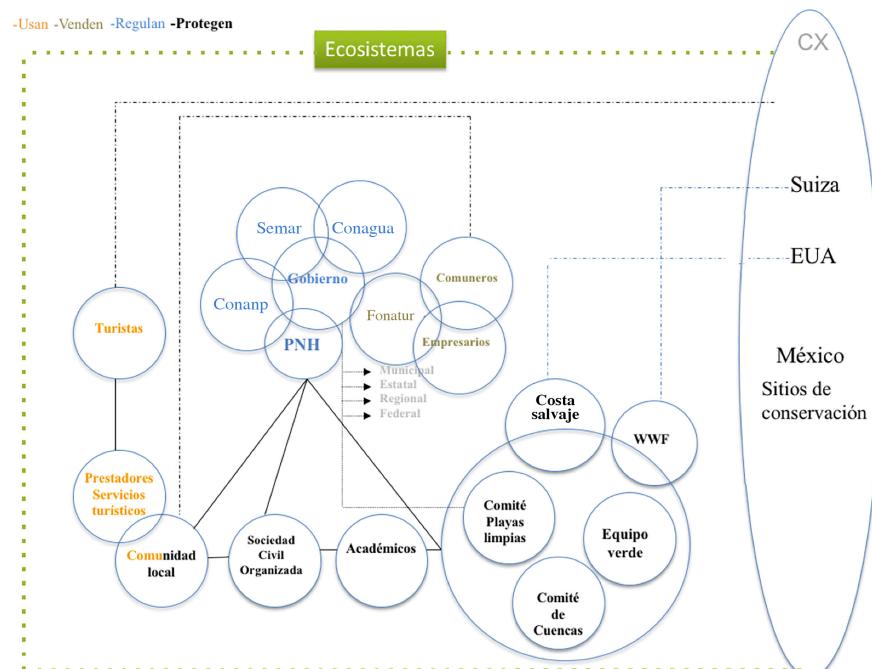
Como el CA es una institución emanada del gobierno, una institución pública, “mandatada” por la ley. El concepto de “nueva gobernanza”, planteado por Aguilar (2007), muestra que el problema político se ha desplazado del sujeto del gobierno al proceso de gobernar. En consecuencia también se ha desplazado a la cuestión de la eficacia directiva del gobierno, la cual incluye la administración pública como uno de sus componentes esenciales que opera o trata de operar el problema político.

Como segundo hallazgo es posible delimitar los tipos de organización, interacción y participación que se generan a través del CA. Estos operan dentro de un sistema que Peón (2015) ha denominado “metáfora ecosistémica”. Los componentes básicos que integran la metáfora son: 1) la territorialidad (el espacio geográfico de los ecosistemas naturales), 2) el proceso de unidad en la diversidad (proceso sinérgico de complementariedad entre sistemas abióticos, bióticos y culturales), 3) la auto-eco-organización (el proceso que integra al sistema con su medio o contexto [sistemas abiertos] de forma adaptativa), y 4) la sustentabilidad (procesos que logran estabilizar al sistema con su entorno). Es decir, para poder entender como debe ser utilizada la herramienta se debe tomar en

cuenta esta metáfora, la cual permite describir relaciones entre todas las entidades que participan en ese espacio de intercambio.

Las visiones del mundo que aparecen en la interacción de las diferentes organizaciones son muy ricas debido al conocimiento que cada organización posee sobre los problemas locales y globales. La pluralidad debería aprovecharse dentro de estos espacios para planear estratégicamente y a futuro las diferentes áreas de conservación. Dentro de este espacio las organizaciones y sus actores principales (los representantes de cada grupo) adquieren funciones diversas y a veces contradictorias. Un ejemplo de esto se puede observar en la confluencia de dos organizaciones el PNH y Fonatur con visiones del mundo diferentes. El primero en el manejo y conservación y el segundo por el desarrollo, mediante venta de terrenos y construcción de infraestructura para el desarrollo turístico. Este es el debate central en las discusiones que tienen lugar en el CA del PNH. Como se describió anteriormente, los procesos de gobernanza en este territorio son complejos puesto que convergen instituciones federales, estatales, municipales y comunales, actores sociales y/o sociedad civil organizada.

Con el fin de ilustrar estas relaciones se creó el siguiente mapa o modelo de relaciones entre los sectores/organizaciones (figura 5).



**Figura 5**  
Figura 5  
La protección ambiental y la participación social en México.  
Fuente: Elaboración propia.

La tabla 3, 4 y figura 5 están relacionadas, ya que muestran una descripción de la planeación, los tipos de organizaciones que ejecutan y un modelo de relaciones interdependientes o sistémicas del CA. Las organizaciones dentro de este campo de relaciones, que proponen la inclusión de diferentes tipos de conocimiento, se pueden describir

mediante una metáfora del tipo de organización en 5 sectores (tabla 4)<sup>12</sup>. Finalmente, la figura 5 es un mapa de relaciones de cómo estas organizaciones confluyen en el CA. Lo primero que se puede observar es que todo converge en el contexto local, desde lo global (sitios de conservación locales, territorio mexicano, lo internacional). De ahí que todo esté ligado vía los ecosistemas que se buscan conservar. Iniciamos con las instituciones de gobierno encargadas de proteger, regular lo que sucede en esos territorios y ecosistemas (todos interrelacionados). La misma lógica es para los sistemas sociales organizados, los sistemas empresariales y los sistemas socio-culturales. Los círculos operan como un *Diagrama de Venn* en donde se pueden ver todos los sistemas, las relaciones mutuas, dependientes e interdependientes. Las líneas negras muestran relaciones directas de intercambio de información y recursos. Las líneas tenues muestran relaciones de contexto y de relación de co-existencia sistémica.

**Tabla 3**

Planeación para la erradicación de los perros ferales

Tabla 3 Planeación para la erradicación de los perros ferales				
Actividad	Indicador de éxito	Corto plazo (1-2 años)	Mediano plazo (3-5 años)	Largo plazo (6 años o más)
Campaña de sensibilización				
Campaña de esterilización				
Extracción de perros		X	X	
Campaña de difusión en medios		X	X	X
Foros de información		X	X	X

Fuente: Conbiodes (2014).

**Tabla 4**  
Tipos de organizaciones (sistemas socio-ecológicos)

Tipos de organizaciones (sistemas socio-ecológicos)			
Sistema	Sub-sistema	Función	Tipología de organizaciones (Peón, 2015)
Sistemas políticos gubernamentales	Conamp	Regulación	Primer sector
	PNH	Protección	Organizaciones públicas
	Semar	Conservación	Políticas basadas en el poder
	Conagua	Venta	
	Profepa		
	Gobierno (tres órdenes)		
	Fenatur		
	Fonatur	Venta de terrenos	Segundo sector
Sistemas empresariales	Empresarios		Organizaciones privadas orientadas sobre todo al lucro
	Comuneros		Económicas
			Organizaciones privados
Sistemas sociales organizados (nacionales e internacionales)	Comité de Playas Limpias	Protección	Tercer sector
	Equipo Verde	Conservación	Organizaciones sociales
	Comité de Cuencas		No lucrativas
	Comunidad local		
Sistemas Socio-culturales de conocimiento vernáculo	Académicos		
	Comunidad local	Uso	Tercer sector
	Turistas		Organizaciones sociales
Eco-sistemas sociales	Prestadores de servicios turísticos		No lucrativas
	Wildcoast	Protección	Quinto sector
	World Wildlife Fund	Conservación	Organizaciones heterogéneas o sistémicas
			Redes de ONG nacionales y regionales
			Trabajan variedad de temas y regiones

Fuente: Elaboración propia.

La creación de este mapa o modelo tiene el objetivo de mostrar la complejidad que posee un sitio de conservación y por supuesto un sistema de relaciones en donde el CA figura como instrumento de intercambio de conocimiento y participación. En tal contexto el manejo y cuidado de recursos naturales se torna muy complejo debido a la diversidad de actores involucrados, de los objetos y objetivos que son distintos (intereses y visión del mundo) entre los actores participantes. Pero independientemente de esa complejidad de relaciones, la convocatoria que se hace a la sociedad para discutir los temas de conservación se hace en un momento *ex post* y no *ex ante* la aparición de temas en la agenda, es decir, en la solución de conflictos y problemas, y no para la planeación.

La estructura y funcionamiento del CA es complicada porque incluye a muchos grupos y representantes que en muchas ocasiones terminan su gestión y tienen que irse, tal es el caso de los representantes de ONG o del gobierno. Esto genera un problema de falta de documentación de los procesos de todas las instituciones, ya que al irse un representante el ciclo inicia nuevamente y los mismos deberán adecuarse a la dinámica del sitio de conservación y los problemas del mismo. Además, cada uno posee una agenda que debe incluir junto con todas las cosmovisiones, lo que provoca descontento y disonancia entre las organizaciones presentes. Un ejemplo concreto en el caso del CA, creado para la ANP, es la dirección del Parque Nacional quien presenta la agenda (que se supone es pública) y es quien prioriza las temáticas, aunque con el proceso de negociación (con los actores que participan) se van agregando temas (intereses) a la agenda próximos a tratarse. Como explica Grandi (2002), el sistema político trata de orientar el proceso de construcción de la realidad

sirviéndose de diversas lógicas productivas, por ejemplo, la permanente movilización y gestión de la opinión pública, inaugurando el recurso de “hacer público” (*going public*), que funciona mejor en un escenario de “campaña permanente” (*permanent campaign*). Al interior del CA, se presenta en realidad como una “simulación”, por lo tanto en ese juego de “hacer creer” la instancia política<sup>13</sup> y la instancia adversa (que se encuentran en un juego de poder y que es variante según el tema de la agenda ambiental que se trate en la reunión) compiten por la instancia ciudadana.

## CONCLUSIONES

En las reuniones del CA del PNH fue posible identificar: 1) actores del espacio político y 2) representaciones de las prácticas simbólicas de cada organización y de su agenda particular. Dentro de las representaciones simbólicas tenemos la negociación del compromiso adquirido por los actores, la “identidad del actor político” (Lamizet, 2002). En este contexto, el compromiso se presenta como un discurso que da cuenta de la articulación de las formas significantes de las cuales se compone, así como de las situaciones, decisiones y actos reales, usualmente registrados a través de una minuta que después se socializa por correo electrónico a todos los participantes del CA. La identidad del actor político se construye mediante la significación que reviste para el otro su presencia efectiva en el espacio público, es el caso de directores de instituciones, representantes de ONG o representantes del ámbito académico.

Es cierto que en algún momento del proceso participativo del CA se logra introducir en la agenda temas de la sociedad civil, prueba de ello es el tema de los “perros ferales”. Sin embargo, solo sucede cuando al momento de la implementación del proyecto de conservación o protección surgen los problemas. La falta de planeación de los sitios y de gestión de los mismos vía la participación de las organizaciones provoca que al momento de ejecutar los proyectos se generen problemas con los mismos. En ese momento se le pide al Consejo que ayude a resolver una problemática en específico como sucedió con los dos casos documentados aquí: el caso de la proliferación de perros ferales dentro del PNH y el caso de las afectaciones que provocó la remodelación de la Carretera 200. En el primer caso es la falta de planeación gestión y visión a futuro de los representantes lo que provoca la proliferación de los perros. La segunda, incumplimiento de la constructora (terminar los trabajos de la carretera en un año y no en tres) frente a la incapacidad del Parque Nacional para hacer cumplir los compromisos.

Sin duda, ayudaría a mejorar esta situación el no utilizar al CA como un modelo de control de daños vía la participación. Si no utilizarlo como un sistema de organización de las cosmovisiones y el conocimiento de todas las organizaciones (transdisciplinario) que confluyen ahí. Es decir, emplearle como un instrumento de intercambio constante y consciente de la conservación viable. Aunque el escenario es complejo, es importante empezar a recuperar el conocimiento que todos los sujetos que participan

e irlo incorporando a las estrategias de planeación, para que al final puedan ser útiles para la creación de programas y políticas públicas de conservación exitosas.

Lo que sucede en algunas ocasiones es que los CA establecen un tipo de comunicación política que consiste fundamentalmente en el intercambio de mensajes de orden político, entre diversos sujetos que desempeñan un papel al interior. Tales pueden ser desempeñados de manera indistinta o simultánea por gobierno y ciudadanos en el marco del sistema social.

El estudio muestra que la activa participación de los miembros del CA termina siendo un mecanismo de legitimización de las decisiones que toma la dirección del PNH ya que es quien controla la agenda (pues es quien las coordina); también muestra que la ciudadanía solo es corresponsable cuando el proyecto se encuentra en ejecución, muchas veces mal ejecutado por el gobierno que no toma en cuenta a la sociedad civil para que tome la responsabilidad de las zonas en la que vive. Por lo tanto, la gobernanza fracasa, al no ser tomada en cuenta la sociedad para gobernar.

Una de las contradicciones que encontramos dentro del funcionamiento y operación del mecanismo fue que a pesar de la voluntad de querer integrar las visiones e intereses de los diferentes actores, el CA se convierte en una arena de “simulación democrática” y de legitimización no solo de la administración del Parque, sino también de todos aquellos que “participan” en este mecanismo de gobernanza ambiental.

También es cierto que la gobernanza es una oportunidad para que la sociedad se vaya democratizando y se vaya acostumbrando a estos mecanismos de participación social y cuando esté suficientemente madura podrá criticar el modelo existente y empujar para que las decisiones que se tomen ahí sean vinculatorias. De lo contrario, el CA se consolida como una arena de “simulación de negociación”, donde es el funcionario quien “opina” sobre la factibilidad de las propuestas en términos de recursos humanos o financieros. O proponer alternativas en la creación de mecanismos donde la sociedad civil lleve la dirección del mecanismo o coordinación más bien y no el funcionario público.

El fin último de la gobernanza es que la sociedad civil encuentre caminos, canales de discusión, negociación para la toma de decisiones colectivas. Porque quienes toman las decisiones, en el caso del CA, es el gobierno, la ley lo faculta para ello, las minutas no son vinculantes, son solo referencias de lo que sucedió en la reunión, es como si los creadores de este mecanismo no confiaran en lo que “piensa” la sociedad civil o no fuera suficientemente madura o preparada para tomar decisiones enfocadas al bien común desde la planeación.

Observamos que aquí la gobernanza se traduce del nivel teórico al nivel empírico o práctico en la apertura de canales de discusión y participación para la toma de decisiones colectivas y de la “buena gobernanza”. Pero finalmente el CA es una concesión de los funcionarios públicos, ya que los CA se forman voluntariamente, en términos generales, se convierte en un ejercicio democrático poco útil si no se logra integrar el conocimiento

de los diversos actores (conocimiento transdisciplinario) que participan en las discusiones.

En México, el medio ambiente, la conservación, aprovechamiento y manejo de los recursos requieren establecer agendas participativas vía redes de organización socio-ambiental que sean solo supervisadas por el gobierno. Se ha observado que mediante estrategias de participación de diversos actores en la conservación se logra un proceso de mediación, información y comunicación mucho más efectivo. Sin embargo, en contextos de multiculturalidad donde la conservación se construye mediante la concientización de actores comunitarios, los CA son un buen instrumento de inicio para lograr la acción colectiva en la conservación.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Basarab, N. (1996). *La Transdisciplinariedad, Manifiesto*. Francia: Du Rocher.
- Barriga, M., Campos, J., Corrales, o., & Prins, C. (2007). Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos. *Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales*. Publicación núm. 2, Serie Técnica, Informe Técnico núm. 358, Costa Rica; Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Departamento de Recursos Naturales y Ambiente. Recuperado el 18 de agosto de 2016 de [https://www.catie.ac.cr/attachments/article/542/Gobernanza\\_Ambiental.pdf](https://www.catie.ac.cr/attachments/article/542/Gobernanza_Ambiental.pdf)
- Brenner, L. & Vargas, D. (2010). Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an. *POLIS*, 6(2), 115-154.
- Brenner, L., & de la Vega, A. (2014). La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. *Región y Sociedad*, 26(59), 183-213.
- Castañeda, J. (2006). Las áreas naturales protegidas de México. De su origen precoz a su consolidación tardía. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. X, 218(13).
- Cárdenas, J. (2013). La minería en México: despojo a la nación. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 28, 35-74.
- Charaudeau, P. (2009). Reflexiones para el análisis del discurso populista. *Discurso & Sociedad*, 3(2) 253-279.
- Checkland, P. (2000). Soft systems methodology: a thirty-year retrospective. *Systems Research and Behavioral Science*, 17, 11-58.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) (2003). Programa de Manejo Parque Nacional Huatulco. México: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp).

- Conservación Biológica y Desarrollo Social, A.C. (Conbiodes). (2014). *Control de especies ferales en el Parque Nacional Huatulco*. Municipio de Santa María Huatulco, comunicación propia.
- Díaz, M., Jhon, L., Locht, M., López, N., Padrón, F., Rosas, M., & von Bertrab, A. (2005). *Diagnóstico de los consejos asesores de 47 áreas naturales protegidas*. Informe Final. México: Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación.
- Entelman, R. (2002). *Teoría del conflicto*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Espinosa, Á. F. (2011). Redes horizontales y sostenibilidad de sistemas complejos. *Anduli: revista andaluza de ciencias sociales*, (10), 111-120.
- Fabbri, P., & Marcarino, V. (2002). El discurso político. En: Designis 2. *La comunicación política. Transformaciones del espacio público*. (pp. 17-32).
- Goodwin, H., & Santilli, R. (2009). *Community-Based Tourism: a success?* UK: International Center for Responsible Tourism. Occasional Paper 11. Recuperado el de <http://www.icrtourism.org/documents/OP11merged.pdf>
- Goyette, G., & Lessard-Hébert, M. (1988). *La investigación-acción. Sus funciones, sus fundamentos y su instrumentación*. Barcelona: Editorial Lartes.
- Grandi, R. (2002). El sistema de los medios y el sistema político. En: Designis. *La comunicación política. Transformaciones del espacio público*. (81-95).
- Guerrero, E. (2011). México. El paraíso de los pinos, robles y cactus. En J. Elbers (Ed.). *Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro* (pp. 68-79). Quito: UICN, Gobierno de España.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (1998). *Santa María Huatulco estado de Oaxaca: cuaderno estadístico municipal*. México: INEGI.
- Kawulich, B. (2005). Participant Observation as a Data Collection Method. *FQS Forum: Qualitative Social Research Sozialforschung*, 6(2), Art. 43.
- Lamizet, B. (2002). Semiótica de lo político. Designis. *La comunicación política. Transformaciones del espacio público*, 2, 97-107.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environmental and Resources*, 31, 297-325.
- Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of social issues*, 2(4), 34-46.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). (2011). *Diario Oficial de la Federación*. México. 28 de enero de 2011.
- López, J., Bello, E., Estrada, E., Brunel, M., & Ramírez, C. (2013). Instituciones locales y procesos organizativos: el caso de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an. *Estudios Sociales*, 21(41), 66-93.
- López, V. M. (2010). *La reorientación de los destinos litorales planificados. Caso de estudios: Bahías de Huatulco, Oaxaca (Méjico)*. Tesis de Maestría. España: Universidad de Alicante.
- López, V. M. (2011). La reorientación del ciclo de vida del área turística. El caso de Bahías de Huatulco, Oaxaca (Méjico). *Investigaciones turísticas*, 1, 107-121.
- Manyara, G., & Jones, E. (2007). Community-based Tourism Enterprises Development in Kenya: An Exploration of Their Potential as Avenues of Poverty Reduction. *Journal of Sustainable Tourism*, 15(6), 628-644.

- Melo, C. (2002). *Áreas Naturales Protegidas de México en el siglo XX*. México: Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Temas Selectos de Geografía de México.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). L'Analyse des politiques publiques. *Politiques et Management Public*, 14(4), 170-171.
- Murillo Sandoval, S., Peón-Escalante, I., & Badillo-Piña I. (Junio, 2016). A Communication System for Socio-Ecological processes. *Proceedings of the 60th Annual Meeting of the ISSS-2016*, Boulder, CO, USA.
- Park, P. (1992). Qué es la investigación-acción participativa: perspectivas teóricas y Metodológicas. En: Salazar, M. C. (ed.). *La investigación-acción participativa: inicios y desarrollos* (pp. 135-174). Editorial Popular.
- Peláez, J. (2015). Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada. *El Cotidiano*, 194, 107-120.
- Peón Escalante, I. (2015). Transformación Integral de Organizaciones Complejas. México: Sociedad Cooperativa de Producción Taller Abierto SCL.
- Reglamento Interno del Consejo Asesor del Parque Nacional Huatulco. (2003). Basado en la normatividad de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEPA). 9 de noviembre de 2000.
- Rist, S., Chidambaranathan, M., Escobar, C., Wiesmann, U., & Zimmermann, A. (2007). Moving from sustainable management to sustainable governance of natural resources: The role of social learning processes in rural India, Bolivia and Mali. *Journal of Rural Studies*, 23, 23-37.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.
- Smith, J. (2009). Three Generations of International Tourist Resorts in Mexico. *Geographische Rundschau International Edition*, 5(1), 4-10.
- Talledos Sánchez, E. (2012). La imposición de un espacio: de La Crucecita a Bahías de Huatulco. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(216), 119-142.
- Williams, W. (2002). *Determining our environment: the role of Department of Energy Citizen Advisory Boards*. Westport: Praeger Publishers.

## Notas

- 1 Esta investigación se presentó de manera preliminar en la *10th International Interpretative Policy Analysis (IPA) Conference*, en julio 2015, “*Decision Making, Public Policy and Communication: The Case of an Advisory Board in Mexico*”, en *Lille Center for European Research on Administration, Politics and Society (CERAPS, CNRS/Université Lille 2), Science Po Lille y el European Social Sciences and Humanities Research Institute (MESHS)*. Se agradece el apoyo de Prodep para el proyecto de investigación: “Las relaciones internacionales, el medio ambiente y la seguridad: estudio de la implementación de políticas públicas sobre seguridad ambiental en Huatulco, Oaxaca”; y a la colaboradora de este proyecto, Licenciada Ana Isabel Ramírez Trujillo. También se agradece a la dirección del Parque Nacional Huatulco por la información proporcionada y a los dictaminadores que permitieron enriquecer y precisar de manera importante este trabajo

- 2 El método de investigación-acción participativa es una herramienta de transformación basada en “una forma transdisciplinaria de conocimiento bajo las condiciones reales dinámicas del entorno organizacional”. Permite describir a detalle los tipos de organizaciones y cómo operan como sistemas recursivos, interactuando y generando diferentes formas de retroalimentación entre las organizaciones. Esto permite definir con mayor precisión el objeto de estudio en el que se intervino
- 3 *“The research needed for social practice can best be characterized as research for social management, or social engineering. It is a type of action research, comparative research on the conditions and effects of various forms of social action, and research leading up to social action. Research that produces nothing but books will not suffice”* (Lewin, 1946)
- 4 Los ecosistemas prioritarios determinados para la conservación son, en el caso del PNH, la selva baja caducifolia, arrecifes de coral, manglares y selvas inundables. Al situarse en una de las tres bio-regiones más importantes del país, el PNH alberga una gran diversidad de especies de flora y fauna; aproximadamente el 10% son endémicas o en alguna categoría de riesgo: sujetas a protección especial, amenazadas o en peligro de extinción (Programa de Manejo Parque Nacional Huatulco (Conanp), 2003).
- 5 La creación del PNH se da en medio de un fuerte movimiento social de intelectuales, artistas e individuos de la sociedad civil, quienes se movilizan para proteger un espacio rico en biodiversidad y alejarlo de la tentación del desarrollo y la especulación de la tierra que se plantea con Fonatur como el órgano a desarrollar el CIP.
- 6 Por Decreto Presidencial del 22 de febrero de 2001, Fonatur se encuentra bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Turismo y ajusta sus acciones al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Turismo (<http://www.fonatur.gob.mx/>).
- 7 *EarthCheck* es un programa de certificación, *benchmarking* y sistema de gestión ambiental, utilizado por empresas dedicadas a la industria turística.
- 8 “La piedra angular de la transdisciplinariedad reside en la unificación semántica y operativa de las acepciones *a través y más allá* de las diferentes disciplinas.” El reconocimiento de la existencia de diferentes niveles de realidad, regidos por diversas lógicas, es lo que permite una actitud transdisciplinaria (Basarab, 1996).
- 9 La comunicación es vista como un proceso participativo integral de transformación. Tal proceso apunta hacia una relación harmónica entre comunidades humanas, su contexto sociocultural y su ambiente natural, bajo un contexto dinámico. Esto incluye la descripción de un proceso complejo cualitativo de participación a pequeña escala, en condiciones reales (Murillo et al., 2016).
- 10 El caso de la convocatoria que hiciera la sociedad civil organizada a la Reunión Extraordinaria del 28 de noviembre de 2012, donde se planteó la problemática de la construcción de una subestación eléctrica en el corazón de la Bahía Cacaluta. Ahí, las autoridades responsables negaron las afectaciones, pese a las numerosas evidencias de que el desmonte e instalación de la infraestructura afectaría el paisaje y el azolve en las partes bajas de la cuenca.
- 11 En 2014, luego de un año de que aparece el tema en la agenda del CA, la administración del PNH destina recursos para contratar una asociación de expertos (CONBIODES) en tratamiento a fauna exótica en ANP, la cual hizo un diagnóstico, transectos y calculó el número de ejemplares que rondan por el parque nacional entre 150 y 200 perros ferales.
- 12 El autor propone cinco sectores, sin embargo, en este estudio solo se incluyen el 1, 2, 3, y 5 dado que el tipo de organización del sector 4 no aparece en los CA, el cual se refiere a las organizaciones que operan en la sombra como la economía informal, las guerrillas, organizaciones criminales entre otras (Peón, 2015).

- 13 La instancia política, en posición de conquista o de ejercicio del poder, tiende hacia un “actuar sobre el otro” con fines de adhesión de éste a sus promesas o a su acción. Pero como en un régimen democrático el poder resulta a la vez de un “consentimiento” (Hanna Arendt), (...) la instancia política está obligada a ejercer este poder en nombre de: un derecho que se le atribuye por el juego de la representación mayoritaria resultante de la delegación del poder por el pueblo; de un saber y de un saber-hacer que debe justificar su competencia; de una elección de valores, compartidos supuestamente por la instancia política y por la instancia ciudadana con el objetivo de fusionarse en un determinado ideal de “convivencia” (Charaudeau, 2009).

## Notas de autor

dainzu.lopezdelara@udlap.mx

## Información adicional

*Cómo citar:* López de Lara Espinoza, D., Murillo Sandoval, S. L., López V. M. (2018). Gobernanza ambiental: el Consejo Asesor (CA) del Parque Nacional Huatulco (PNH) como un instrumento de conocimiento transdisciplinario. *Acta Universitaria*, 28(4), 56-73. doi: <http://doi.org/10.15174/au.2018.1628>