

Participación social en la gobernanza del Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California

Social Participation in the Governance of the Flora and Fauna Protection Area Gulf of California Islands

Isidro Luis Rodríguez-Franco*  <https://orcid.org/0000-0002-3306-2027>
Gerardo Rodríguez Quiroz**  <https://orcid.org/0000-0002-8621-5824>
Patricia Muñoz Sevilla***  <https://orcid.org/0000-0002-2863-3323>
Daniel García Urquidez****  <https://orcid.org/0000-0002-2066-8329>
Marcela Vásquez León*****  <https://orcid.org/0000-0003-3609-9180>

Resumen

Con el objetivo de generar propuestas que robustezcan la gobernanza ambiental, en el presente artículo se estudia la participación social en la gestión del Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California. A partir de observación directa y de entrevistas semiestructuradas a 29 actores, se analizó la percepción de funcionarios, especialistas y usuarios respecto a dicha participación en el marco de una indagación con enfoque cualitativo. La mayor limitante para el análisis fue el rechazo abierto de algunos usuarios de esta área protegida a ser entrevistados por desconfianza a las entidades públicas. Da originalidad al artículo la recopilación de experiencias y percepciones de actores directos en la gestión del área mencionada. Se concluye que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas carece de credibilidad ante la organización social como resultado de una instrumentación vertical de sus estrategias sin considerar de manera efectiva la participación de las comunidades afectadas. *Palabras clave:* participación social; gobernanza; gobernanza ambiental; área natural protegida; política pública.

Abstract

In order to generate proposals to strengthen environmental governance, this article studies social participation in the management of the Flora and Fauna Protection Area of the Gulf of California Islands. Based on direct observation and semi-structured interviews, the perception of public officials, specialists and users with respect to this process was analyzed in the framework of a qualitative inquiry; generating as results twenty-nine interviews with stakeholders. The main limitation for this study is the open refusal of users of this protected area to be interviewed due to the mistrust they have of public entities. The collection of experiences and perceptions of direct actors in the management of the mentioned area gives originality to this article. It is concluded that Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas lacks credibility before the social organization as a result of a vertical instrumentation of its strategies without effectively considering the participation of the affected communities. *Keywords:* social participation; governance; environmental governance; natural protected area; public policy.

Cómo citar: Rodríguez-Franco, I. L., Rodríguez Quiroz, G., Muñoz Sevilla, P., García Urquidez, D., y Vásquez León, M. (2020). Participación social en la gobernanza del Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California. *región y sociedad*, 32, e1323. doi: 10.22198/rys2020/32/1323

* Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional, Unidad Sinaloa. Bulevar Juan de Dios Bátiz Paredes Núm. 250, Col. San Joachin, C. P. 810101, Guasave, Sinaloa, México. Teléfono: 687 121 5030. Correo electrónico: isidroluisrodriguez@gmail.com

** Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional, Unidad Sinaloa. Departamento de Acuicultura. Bulevar Juan de Dios Bátiz Paredes Núm. 250, Col. San Joachin, C. P. 810101, Guasave, Sinaloa, México. Correo electrónico: grquiroz@hotmail.com

*** Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Departamento de Sociedad y Política Ambiental. Calle 30 de Junio de 1520 s. n., Barrio la Laguna Ticomán, Gustavo A. Madero, C. P. 07340, Ciudad de México, México. Teléfono: 555 729 6000. Correo electrónico: npmsevilla@gmail.com

**** Autor para correspondencia. Universidad Autónoma de Occidente, Departamento Académico de Ciencias Económico-Administrativas. Av. Universidad s. n., Fraccionamiento Villa Universidad, C. P. 81048, Guasave, Sinaloa, México. Teléfono: 687 135 0556. Correo electrónico: dgarciau65@gmail.com

***** University of Arizona, Center for Latin American Studies, School of Anthropology. Harvill Building 337^a, P. O. Box 210076, Tucson, Arizona, Estados Unidos C. P. 85721. Teléfono: +1 520-621-6291. Correo electrónico: mvasquez@email.arizona.edu

Recibido: 13 de marzo de 2020
Aceptado: 28 de julio de 2020
Liberado: 17 de septiembre de 2020



Esta obra está protegida bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-No Comercial
4.0 Internacional.

Introducción

Preservar la biodiversidad es un asunto de ética y supervivencia para el ser humano, por lo cual está obligado con sus futuras generaciones a no causar la desaparición de especie alguna (Salm, Clark y Siirila, 2000). Por consiguiente, cobra relevancia la gobernanza del Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California (APFFIGC) que, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP, 2000), posee un patrimonio natural de importancia mundial.

El artículo 47 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEPA) (Cámara de Diputados, 1988) establece que para asegurar la protección y la preservación de las áreas naturales protegidas (ANP) se promoverá “la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas” (p. 34), elementos constituyentes de la gobernanza de acuerdo con la definición de Aguilar (2006), que la precisa como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (p. 91). La gobernanza no posee una definición unívoca. Stoll-Kleeman, Bender, Berghöfer, Bertzky, Fritz-Vietta, Schliep y Thierfelder (2006) la definen como:

la interacción entre las instituciones, los procesos y las tradiciones que determina la forma en que se ejerce el poder, la forma en que se adoptan las decisiones sobre cuestiones de interés público y a menudo privado, y la forma en que los ciudadanos u otras partes interesadas tienen voz y voto. (p. 4)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés) establece que “la gobernanza pública se refiere a los arreglos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo las acciones públicas se llevan a cabo, desde la perspectiva del mantenimiento de los valores constitucionales de un país cuando se enfrentan problemas cambiantes” (OECD, 2011, p. 2).

De acuerdo con lo anterior, la gobernanza define un modo de dirección en el que *gobierno y sociedad acuerdan y promueven la construcción de políticas públicas* estableciendo objetivos, compromisos y responsabilidades para los actores interesados en un marco de Estado de derecho. La gobernanza ambiental debe asumirse como un proceso social, pues no tiene lugar en el vacío (Castro, Hogenboom y Baud, 2016), ya que las decisiones políticas en materia ambiental deben formularse en una comunidad compuesta por todos los actores afectados o interesados (Martínez y Espejel, 2015), en razón de lo cual la participación social es la piedra angular de dicha gobernanza. Según la OECD:

La buena gobernanza es fundamental para el desarrollo económico, social y ambiental a largo plazo. [...] el gobierno abierto es clave para

garantizar que existan canales adecuados para la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la formulación de políticas y la prestación de servicios. (OECD, 2020, p. 19)

Por eso un aspecto esencial para el buen manejo de las ANP es la participación social que se ha venido cristalizando de manera progresiva, y si bien de acuerdo con Riemann, Santes-Álvarez y Pombo (2011), “no hay garantía de que esas manifestaciones sean secundadas por su inclusión en el esquema decisorio formal, mucho menos que deriven en acciones de beneficio social amplio” (p. 155), Santo (2016) señala que los actores sociales deben ser incorporados al proceso de toma de decisiones de un ANP desde el inicio de su proyección, definiendo con claridad sus objetivos y dotándolos de fuertes bases científicas, ecológicas y sociales, en un proceso institucionalizado instrumentado como una política pública donde el papel del gobierno no sea sólo procedimental, sino también negociador para que erija una ratificación institucional colegiada.

Mancha-Cisneros, Suárez-Castillo, Torre y Anderies (2018) dan valor cardinal a que los actores interesados comprendan bien las razones de proteger una zona y las estrategias definidas para instrumentar un programa de manejo, puesto que la gestión de las áreas protegidas, como la del golfo de California, presenta debilidades derivadas de las grandes diferencias en el nivel de conocimientos entre los responsables de gestionar las iniciativas de conservación y los pescadores, a lo que se aúna la percepción que éstos tienen de un alto grado de corrupción gubernamental en la región que inhibe su compromiso local.

Participación social y gobernanza

De acuerdo con Blomgren (2011), mientras el sector público se resiste a la evolución del gobierno a la gobernanza, la sociedad civil busca que su voz sea escuchada y tenga más peso. La gobernanza genera una buena oportunidad de colaboración, ya que sustentarse en procesos *bottom up*¹ implica la participación de un número más amplio de personas. Una participación más amplia podría significar un menor control del proceso de gestión de una política pública, lo cual podría obstaculizar la construcción de consensos. Además, se generaría tal cantidad de objetivos y acciones que se atomizaría el esfuerzo y se dificultaría alcanzar el resultado final esperado. Lograr la participación efectiva de los miembros de la sociedad —en términos cualitativos y cuantitativos— requerirá un proceso de mediación propio de la gestión pública, de manera que la consulta y la subsecuente participación de la comunidad en las tareas ya acordadas sean enfocadas de manera correcta para obtener el resultado más adecuado a la situación.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se espera que el gobierno, en su papel directivo, no decida de forma autónoma las políticas ni imponga objetivos o actividades y que, a su vez, abra espacios para que las organiza-

¹ Bottom up: desde abajo hacia arriba, ('street-level actors'), “considerando de manera simultánea los actores públicos y privados” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 186).

ciones económicas, sociales y ciudadanas desarrollen un papel más influyente en la definición y en la instrumentación de políticas públicas (Aguilar, 2010), adoptando modelos de gestión mediante los cuales pueda establecer con los actores interesados un proceso que defina las áreas conjuntas de oportunidad de los participantes y las estrategias necesarias para resolver los conflictos que surjan debido a la instrumentación de una política pública (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2015).

En tal sentido, según Gruby, Gray, Campbell y Acton (2016), las cuestiones de política y poder están muy relacionadas con la gobernabilidad, por lo cual las Áreas Marinas Protegidas (AMP) son herramientas de gestión que rediseñan el acceso a los recursos marinos a través de un proceso político, lo cual a veces puede ocasionar conflictos serios y continuos que socaven sus objetivos sociales y ecológicos y que den paso a que actores locales se opongan a las AMP como consecuencia de beneficios insuficientes y de su exclusión real o percibida en los procesos de toma de decisiones.

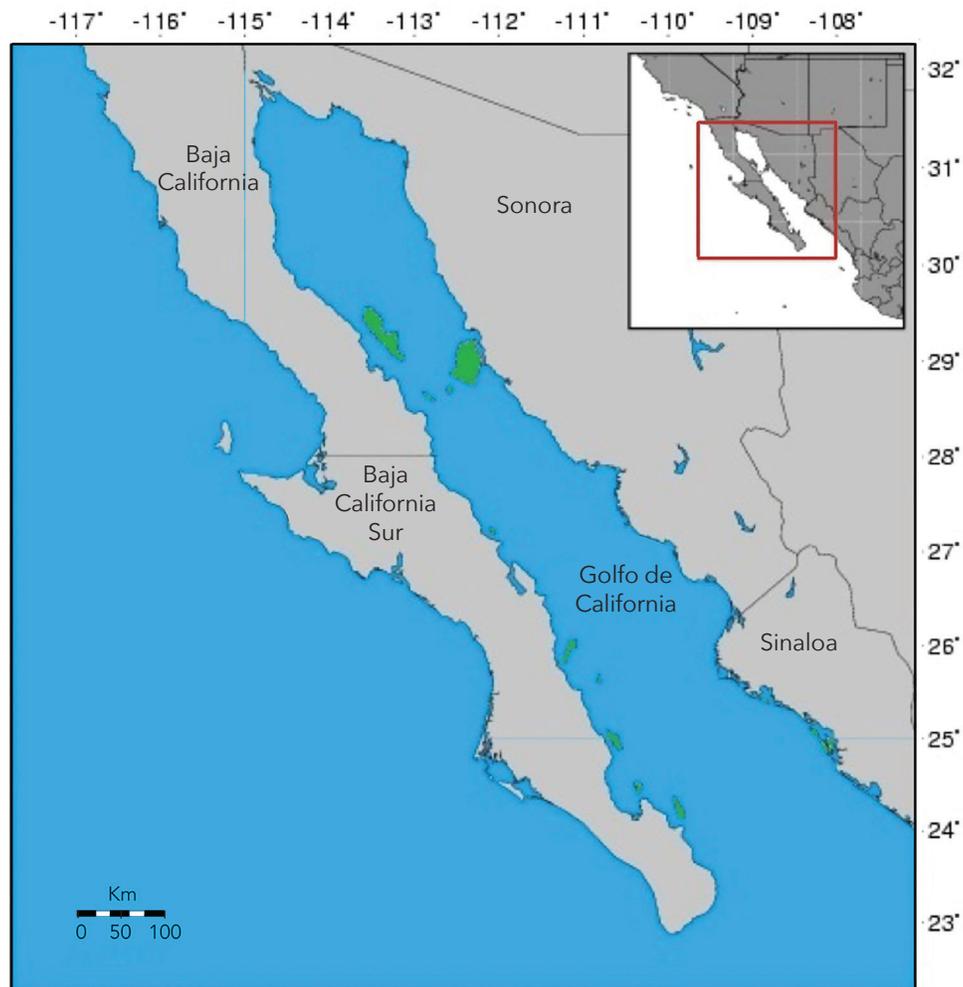
De acuerdo con Bennet y Dearden (2014), si una AMP se instrumenta de manera consensuada, el apoyo de la comunidad puede incrementar a medida en que ésta obtiene beneficios, por lo cual para que su instrumentación sea efectiva requiere que no se convierta en una isla de protección, sino que se sitúe en un conjunto de acciones y marcos de gestión para desarrollar su potencial de conservar el medio ambiente y contribuir al desarrollo social y económico de las comunidades. Es fundamental que se tome en cuenta el desarrollo local en su gobernanza. Brenner y Vega (2014) puntualizan la necesidad de impulsar estrategias que susciten la aceptación social de las iniciativas de conservación del ambiente a través de la participación activa de los actores sociales desde el inicio del proceso mismo, sumando a la vez acciones de fomento económico y la asignación de funciones y limitaciones respecto al uso de los recursos.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California

De acuerdo con la CONANP (2000), el Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California (APFFIGC) (véase figura 1) consta de casi novecientas islas e islotes donde se pueden encontrar recursos biológicos, estéticos y geológicos que constituyen una de las mayores riquezas naturales de México. El mantenimiento y la administración adecuados de este patrimonio natural no sólo es prioridad para los estados que rodean el golfo y para el país, sino también para el mundo entero. Según la CONANP, el diseño del Programa de Manejo (PM) para el APFFIGC es producto de un proceso de planeación y consulta con la sociedad, cuya meta principal es contribuir a conservar las especies nativas y los hábitats de las islas a través de la regulación de las actividades humanas que ahí se realizan y de la restauración ecológica de sus ecosistemas.

La CONANP (2000), a través del PM para esta área de protección (AP), orienta su trabajo a contener el deterioro ambiental, a conservar los recursos naturales de las islas y a promover el desarrollo de actividades productivas que no afecten sus recursos, para lo cual plantea una serie de acciones con el

Figura 1. Área de Protección de Flora y Fauna
Islas Golfo de California, 2020



Fuente: SEATURTLE.ORG (2020).

propósito de equilibrar los objetivos de conservación con el desarrollo social y económico de la región.

Dicho PM tiene como uno de sus objetivos específicos establecer y fomentar nuevas formas de participación social no sólo para instrumentarlo, sino también para evaluarlo (CONANP, 2000), visualizando como condición para su éxito el involucramiento de los actores interesados. El programa tiene un fuerte componente de participación de la sociedad. En él se explica que cada una de sus líneas de acción “deberá ser ejecutada con la participación de las autoridades locales y la sociedad, a fin de hacer del manejo de esta Área Natural Protegida, un acto de voluntad colectiva en beneficio de la sociedad regional, del país y del mundo” (CONANP, 2000, p. 4).

La búsqueda de áreas de oportunidad

El gobierno mexicano ha emprendido distintas acciones para procurar la conservación del patrimonio natural generando el andamiaje legal, administrativo y financiero para tal fin, como el PM del APFFIGC. Al respecto, Llano y Fernández (2017) establecen que “se requiere el adecuado manejo de las ANP con personal especializado, financiamiento suficiente, una estructura funcional, coordinación interinstitucional e instrumentos económicos que fomenten la producción sustentable para compensar a los propietarios” (p. 75).

Además, es necesario que la gestión de las AP se adecue a la realidad de una colectividad más informada, consciente de sus derechos y de su paisaje, para que el peso de la sociedad se consolide poco a poco. En cambio, el sector público permanece anquilosado. En consecuencia, como reflexionan Cruz, Zizumbo y Chaisatit (2019):

es urgente que se genere un cambio en las formas de gestionar los recursos: de la gobernabilidad a otra fundamentada en procesos de gobernanza ambiental. Particularmente, en las ANP mexicanas se hace cada vez más necesaria la implementación de formas de gobernanza ambiental más eficaces y socialmente más equilibradas. (p. 46)

Instrumentar el PM mencionado es un reto importante debido a la compleja atmósfera de su gestión, en la que convergen ambientalistas nacionales y extranjeros, proyectos de gobiernos municipal, estatal y federal y sus habitantes, que requieren un hogar y medios lícitos de subsistencia, lo que valida estudiar su gobernanza por ser ésta “en el sentido más amplio, una intervención deliberada en la sociedad orientada a los objetivos” (Plummer, Baird, Bullock, Dupont y Renzetti, 2018, p. 58).

No se ha dilucidado con claridad la gestión de la participación social en la instrumentación del PM del APFFIGC. Dicha participación es fundamental, porque la responsabilidad de la gobernanza de los recursos naturales incluye a todos los sectores que participan en una actividad de manera directa o indirecta: gobierno, iniciativa privada, trabajadores, comunidades y sociedad (Altomonte y Sánchez, 2016). Es importante profundizar en el conocimiento respecto a este tema. Conocer la percepción que se tiene de la participación social en la instrumentación de este PM arrojará luz sobre las áreas de oportunidad existentes en su operación, lo cual robustece su gobernanza.

Material es y métodos

La información utilizada para este artículo proviene de un estudio sobre gobernanza en la gestión del PM del APFFIGC, durante el cual se efectuaron 29 entrevistas semiestructuradas a actores interesados del APFF (véase tabla 1) realizadas entre 2017 y 2020.

Tabla 1. Entrevistas a los actores interesados del APFFIGC

Lugar	Entrevistas a usuarios	Entrevistas a investigadores	Entrevistas a funcionarios públicos vinculados	Entrevistas a funcionarios de CONANP
Bahía de los Ángeles, Baja California	7 ¹			1 ¹⁰
Culiacán, Sinaloa				1 ¹¹
Ensenada, Baja California		3 ⁴	2 ⁷	
Guasave, Sinaloa	3 ²	1 ⁵		
Guaymas, Sonora		1 ⁶		
La Paz, Baja California Sur				1 ¹²
Mexicali, Baja California			1 ⁸	
San Felipe, Baja California	5 ³		1 ⁹	1 ¹³
San Luis Río Colorado, Sonora				1 ¹⁴
Subtotal	15	5	4	5

1/ Cinco entrevistas individuales a pescadores, dos a prestadores de servicios turísticos.

2/ Dos entrevistas individuales a pescadores, una entrevista grupal a pescadores (6 individuos).

3/ Entrevistas individuales a un líder pescador, a tres pescadores, una entrevista grupal a prestadores de servicios turísticos (5 individuos).

4/ Entrevistas individuales realizadas en el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE) e Instituto Nacional de Ecología.

5/ Entrevista individual, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR) Instituto Politécnico Nacional (IPN)-Sinaloa.

6/ Entrevista grupal, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S. C. (CIBNOR), Campus Guaymas.

7/ Entrevista individual en CONAPESCA, y entrevista grupal a funcionarios de la Secretaría de Pesca de Baja California.

8/ Entrevista individual a funcionario de Ecología Municipal de Mexicali.

9/ Entrevista individual a representante de la Delegación de San Felipe, Baja California.

10/ Entrevista grupal a personal de la CONANP Dirección Bahía de los Ángeles.

11/ Entrevista individual a personal de la CONANP Dirección Sinaloa.

12/ Entrevista individual a personal de la CONANP de la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte.

13/ Entrevista individual a personal de la CONANP San Felipe, Baja California.

14/ Entrevista individual a personal de la CONANP Dirección San Luis Río Colorado.

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas semiestructuradas (Flick, 2007) se desarrollaron utilizando un guion de doce preguntas, diseñado para delimitar la percepción respecto a lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define como principios de la buena gobernanza: participación, Estado de derecho, transparencia, responsividad, orientación al consenso, equidad, eficacia y eficiencia, rendición de cuentas y visión estratégica (ASF, 2015). Dicho guion (véase tabla 2) se adecuó durante cada entrevista de acuerdo con el perfil del individuo entre-

vistado para generar confianza. El número de entrevistas se definió a través del muestreo teórico (Flick, 2007; Penalva, Alaminos, Francés y Santacreu, 2015) hasta alcanzar la saturación teórica (Flick, 2007; Vasilachis, 2006).

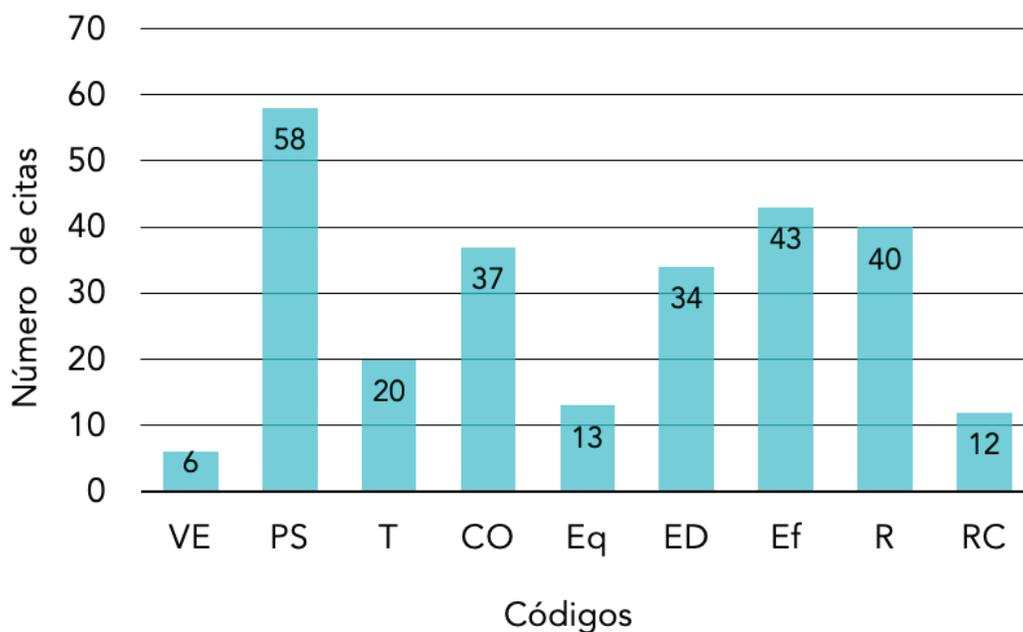
Tabla 2. Guía utilizada para desarrollar las entrevistas

1. Cuando se diseñó el programa para conservar el Área de Protección de Flora y Fauna Islas Golfo de California (APFFIGC), ¿se tomaron en cuenta los intereses de los distintos grupos de su comunidad como *las diferentes cooperativas, permisionarios, pescadores libres, la comunidad en general*?
2. En su opinión, ¿sabe la comunidad, el pescador que sus actividades pueden incidir en el APFFIGC?
3. ¿Cuál es la participación de la comunidad, los pescadores, en las acciones de conservación del APFFIGC?
4. Los organismos de gobierno responsables de la conservación del APFFIGC, ¿informan a la comunidad o a los pescadores sobre los objetivos a alcanzar por dicho programa?
5. Los organismos de gobierno responsables de realizar acciones dirigidas a conservar el APFFIGC, ¿proporcionan a la comunidad o a los pescadores información clara de las actividades que son realizadas para protegerla?
6. Las instituciones de gobierno responsables de la conservación del APFFIGC, ¿informan a la comunidad o a los pescadores de los resultados de su PM?
7. ¿La comunidad participa en la evaluación de los resultados del programa para conservar esta AP?
8. Las instituciones de gobierno responsables de la conservación del APFFIGC, ¿se coordinan con la comunidad y los pescadores para instrumentar las acciones de conservación?
9. Desde su punto de vista, ¿las acciones realizadas para conservar el APFFIGC vulneran los derechos humanos de su comunidad o de los pescadores, limitando su acceso a servicios de *salud, educación, trabajo, alimentación o vivienda*?
10. El proyecto, la operación del APFFIGC, ¿cumple con las expectativas de la comunidad?, ¿se tienen resultados satisfactorios?

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas fueron grabadas con autorización de los actores interesados tras el compromiso de mantener su identidad anónima. El audio de cada entrevista fue analizado y después transcrito textualmente. Se le asignó un seudónimo sin relación con la actividad profesional, ubicación o género de los entrevistados. Luego se creó una unidad hermenéutica en el *software* Atlas.ti adonde fueron importadas las transcripciones y se efectuó un proceso de revisión de las entrevistas según el método iterativo. Se definieron y se asignaron códigos con énfasis en los principios de buena gobernanza que define el PNUD (Brenner y Vega, 2014) (véase figura 2).

Figura 2. Codificación en Atlas.ti.
Principios de buena gobernanza



Nota: visión estratégica (VE); participación social (PS); transparencia (T); consenso orientado (CO); equidad (Eq); Estado de derecho (ED); eficiencia (Ef); responsividad (R); rendición de cuentas (RC).

Fuente: elaboración propia.

Con las citas generadas para el código de principio de participación social se creó una segunda unidad hermenéutica en Atlas.ti y se analizó de manera iterativa para lograr “sacar a la luz significados e ideas que contienen los datos”, según definen Penalva, Alaminos, Francés y Santacreu (2015, p. 92). Así se recabó la información aquí utilizada.

La percepción de los actores interesados

Según la ASF (2015), al interior de los círculos académicos y gubernamentales, la gobernanza se describe como una meta de las organizaciones modernas por su relación conceptual con aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por tal razón el sector público debe integrar a la ciudadanía en la gestión de los asuntos colectivos. Bennett y Dearden (2014) sostienen que las AMP pueden beneficiar a las comunidades integradas empoderándolas y conduciéndolas a beneficios sociales, educativos, culturales y a una mejor gobernanza, para lo cual se requiere que el gobierno vincule a los actores interesados (Santo, 2016), de manera que se sopesa con precisión el impacto negativo que se pueda producir y se prevea el tipo de acción necesaria para evitar los conflictos que puedan presentarse.

El proceso para proteger el golfo de California inició a finales de la década de 1970 (Presidencia de la República, 1978). Astra (investigador entrevistado) sostiene:

yo conocí un poco del proceso y no fue tal construcción; fue jerárquico, fue de arriba abajo. ¡Ahí va el decreto! y no hubo construcción y fue por oportunidad. Y de ahí un grupo de biólogos se sienten muy contentos de haber logrado esto [...], los pescadores del golfo en el momento del decreto ni sabían [...], fue un gran triunfo de la conservación.

Por su parte, Lewis, funcionario de la CONANP Península de Baja California (CBC), indicó que a mediados de la década de 1990 se enteró:

de soslayo que había un área protegida que tenía el carácter de zona de refugio de aves migratorias [...], no había Ley General de Equilibrio Ecológico, no había mecanismos de participación y transparencia, no había consultas, y no había nada, y salió el decreto [...]. Después de que buceó el presidente en turno, le gustó y les dijo: “Consérvenme aquí, protéjanme aquí”, y así se generaban.

Así mismo, Hotchkiss, investigador del CIBNOR, mencionó que

la experiencia que he tenido es que realmente no se toma en cuenta, obviamente las opiniones y, de hecho, tanto así que la declaratoria de la reserva se da, y después la comunidad que se entera [...]. En el origen de la reserva así fue, no hubo participación de la comunidad [...]. Realmente fueron opiniones [que] correspondieron a otras necesidades ¿no?, pero tomar en cuenta a la comunidad, no. Y el resto de instrumentos de conservación que siguieron haciéndose, obviamente jamás se tomó en cuenta.

Como afirman Fox, Mascia, Basurto, Costa, Glew, Heinemann, Karrer, Lester, Lombana, Pomeroy, Recchia, Roberts, Sanchirico, Pet-Soede y White (2012) y Santo (2016), es muy importante que en las iniciativas de conservación los ac-

tores interesados sean incorporados lo más pronto posible al diseño de una AP, de manera que desde la etapa más temprana del proyecto tengan una visión clara de los objetivos que se busca alcanzar. Lo anterior permite que se efectúe un proceso de retroalimentación entre los actores interesados, de modo que puedan establecerse medidas equilibradas de conservación y que el PM se construya con una base de consenso que armonice la convivencia entre dichos actores y pueda establecer objetivos comunes.

Es pertinente conceder que el decreto basal del APFF se dio en una época en la cual consultar a la sociedad no sólo era innecesario en términos jurídicos, sino también impensable dada la doctrina política del régimen de gobierno de la época: lineal y corporativista. No obstante, ese modelo se ha transformado en uno con mayor apertura política que dispone de mecanismos jurídicos que obligan a las entidades públicas a convocar la participación de la sociedad en los procesos de planeación e incluso en la gestión de los mismos programas, lo que de acuerdo con la evidencia obtenida, en la gestión de las islas del golfo de California no ha sido adoptado a cabalidad, sino sólo de una cierta manera para sustentar en apariencia que se cumplió con la norma. Por eso no se aprovecha todo el capital social de la región para robustecer la gestión de su PM. Apelando a la definición de Cruz, Zizumbo y Chaisatit (2019), el territorio puede ser “una arena de relaciones de conflicto, de poder, de resistencia, de subordinación, de cooperación, pero también es un espacio de intercambio de recursos con información valiosa, recursos económicos y de innovación” (p. 46).

Con respecto al involucramiento de la comunidad en el diseño del PM para el APFFIGC, Ángelo, funcionario de la CONANP Sinaloa (S), señaló que

para el diseño del plan [programa] de manejo, se hizo un proceso de consulta y de participación [...]. En esa época estaban ya los directores de islas en Baja California, en Sonora, y sí se llevó a cabo un proceso de consulta participativo, varios talleres. El último de ellos, donde ya se cerraron todos los acuerdos del contenido del plan [programa], fue justamente en Sinaloa, en Mazatlán.

Además, Lewis, funcionario de la CBC, explicó que la concepción del Programa de Manejo fue

muy vertical [...]. Ese ejercicio, con esa fuerte orientación centralista, nos llegó más o menos armado [...], llegó un documento ya más o menos civilizado que había que ponerle un poquito más de elementos locales para fortalecerlo [...]. Tuvo la gran virtud ese documento, la gran y noble virtud que unió a todos en contra de ese instrumento.

Añadió: “El principal coordinador [...] estaba en la Ciudad de México. Desde esa concepción centralista, ya no tiene la posibilidad de caminar con una visión de integralidad”.

Krupp, funcionario de la Secretaría de Pesca y Acuicultura (SEPESCA) Baja California, mencionó que “en el sector ambiental se da mucho eso, efectivamente, las iniciativas son de arriba hacia abajo. Una vez que tiene definido o

semidefinido casi todo lo ambiental, ahora sí hacen la consulta pública, en igual de hacerla antes”. En tal sentido, Hotchkiss, investigador del CIBNOR, explicó que

desafortunadamente haces la consulta pero oyes y no escuchas [...]. Haz de cuenta que *orita* también ustedes están haciendo sus preguntas [...], nosotros les estamos dictando [...], tomaron la foto; miren, ahí está: nos entrevistamos en la comunidad con los científicos que tienen muchos años yendo allá [...], y entonces das *tu* punto de vista y no necesariamente lo que te estamos aportando, sino tu punto de vista [...]. Entonces tú dices, “yo hice la consulta, toda la comunidad estuvo en el estadio, en la cancha, en el gimnasio en donde quepa toda la comunidad”.

Breda, funcionaria de Ecología Municipal, puntualizó: “Te puedo decir por experiencia [...] que si uno quiere que una política pública te dé resultados, tiene que ir acompañada de la participación ciudadana”.

En el marco de lo antes observado, Bennet y Dearden (2014) consideran que los diseños centralistas –de arriba hacia abajo– producen baja participación y falta de compromiso de los usuarios de un AP, lo que puede llevar a que no se alcancen los objetivos planteados y se generen críticas de ser inoperantes y causantes de impactos económicos, culturales y políticos negativos para las comunidades asentadas en ella, y especifican que

un proceso de conservación se fundamenta en el apoyo que éste disponga de los usuarios del área en cuestión, y dicho apoyo está fuertemente influenciado por la percepción que se posea del impacto que genera en las comunidades, de la gestión y de la gobernanza del proceso en mención. (p. 108)

Los usuarios del AP entrevistados respondieron lo siguiente con respecto a su percepción sobre la contribución de los actores sociales en el diseño del PM:

Sí, en algunas partes hicieron las zonas núcleos, pusieron áreas de no pesca para proteger los arrecifes [...]. Y nosotros decidimos dónde sí y dónde no. Estuvimos acomodando más o menos los cuadros para que tampoco nos cerraran zonas que eran de importancia [para] nosotros para el buceo. (Geco, pescador de Bahía de los Ángeles [BA])

Por su parte, Erma, pescador de Guasave (G), dijo que

empezó a entrar [la] CONANP, se hacían talleres pero no el cien por ciento de la gente iba. Se invitaba pero no querían porque a lo nuevo le tiene miedo la gente, y no sabían qué era, y tenían temor de que ya no pudieran entrar a las islas [...]. Los talleres para eso eran, para explicarle a la gente, pero el problema era que no iban.

Además, Zoli, pescador de BA, mencionó:

Pues sí, sí hubo personas que nos invitaron a cuando se iba a hacer, sobre el manejo de lo de las islas. En realidad, nosotros, como pescadores, nosotros muchas veces no entendemos bien a cómo nos platican pues, o sea, pues ni estudiamos [...]. Y, pues, nos la barajan de otra manera también.

Así mismo, Valmet, pescador de BA, mencionó:

Me enteré de las juntas, asistí a una o dos nomás, pero ya con eso que nos platicaron, jamás me volví a parar ahí [...]. Ya para finalizar [el PM], los acuerdos que se tuvieron nunca dijeron: “¿Saben qué, grupo de pescadores o representantes de cada grupo?, aquí está este documento, firmenlo en acuerdo en que así se va a manejar el programa de manejo, nunca [...]. Sólo fue a unas cuantas personas que los tomaron en cuenta.

Además, señaló que el diseño del PM duró tres años, y a pesar de que se sabía que existía un borrador de dicho documento, la CONANP nunca informó a la comunidad de ello: “En un de repente que ya llegó firmado y todo”. Por su parte, Heckler, prestador de servicios turísticos de BA, sostiene que para la elaboración del PM, la CONANP efectuó algunos trabajos:

en el ejido eran las reuniones [...]. Entonces cuando vinieron ya con las restricciones, ya la gente dijo “¿Cuándo? Nosotros no dijimos eso”, o sea, todas las reuniones, todos los acuerdos que hacíamos aquí, cambiaban [...]. Ahí fue cuando hubo, pues, desencuentro [...]. ¿Cómo va a decidir una persona en el octavo piso de Río Elba una decisión de aquí? [...], ¿para qué nos hacen venir a todos los talleres y juntas y todo?

De acuerdo con la evidencia obtenida, la percepción predominante es que el PM es un instrumento diseñado sin el soporte social necesario, puesto que los esfuerzos realizados para socializar su diseño fueron localizados en algunos grupos de la sociedad solamente, sin sensibilizar al grueso de la población acerca del estatus ecológico de la zona. Lo anterior es análogo a lo que definen Cruz, Zizumbo y Chaisatit (2019), que afirman que las áreas naturales protegidas son figuras jurídicas, fruto de una política de Estado, administradas por entidades gubernamentales bajo un esquema que se caracteriza por limitar la participación de otros actores sociales y el aprovechamiento sustentable de los recursos en estos territorios.

No realizar un proceso de consulta en profundidad al diseñar un PM —más aún si se trata de una reserva cuyo origen proviene de un instrumento jurídico creado sin el consenso de los habitantes de la región— provoca gran dificultad en el momento de su gestión debido a la falta de convicción de la comunidad de las bondades que proporcionará a la calidad de vida en la región. Aún más, López, Moreno y Marín (2016) señalan que

las acciones no consensuadas sobre la conservación [...] debilita[n] el tejido social necesario para impulsar un proceso de desarrollo comunitario sustentable; la conservación se transforma en una actividad o interés ilegítimo para la población local, lo que endurece las posturas y dificulta la búsqueda conjunta de soluciones. (p. 5)

Es pertinente mencionar que Santo (2016) establece la diferencia entre sólo consultar y el establecer un verdadero proceso de colaboración. Éste es desafiante, pero también más proclive a generar resultados positivos en el comportamiento de los usuarios. Soslayar lo anterior puede justificar la inconformidad que existe respecto a la gestión de las Islas Golfo de California, porque los usuarios perciben que durante el diseño del PM, la CONANP privilegió determinaciones verticales en vez de consensuar las propuestas de los individuos que aceptaron participar en dicho diseño.

Según se ha visto en la evidencia recabada, al diseñarse el PM de esta área de protección no se adoptó el principio de colaboración entre gobierno y sociedad, obviando su utilidad como herramienta de gestión que fomenta la confianza y la credibilidad, más en un contexto en el que la participación de los actores interesados es un componente clave del proceso político entre las partes, ya que la experiencia, el conocimiento y las aspiraciones de la población local constituyen un activo que las entidades públicas no se pueden dar el lujo de rehusar.

Además, la evidencia muestra que hay usuarios del AP que desconocen o no conocen con claridad la información relativa al PM de esta área, lo cual resulta un lugar común en distintas AMP (Bennet y Dearden, 2014; Mancha-Cisneros, Suarez-Castillo, Torre y Anderies, 2018). El desconocimiento de la norma no exime su cumplimiento por parte de los usuarios, pero sí exhibe que las entidades públicas responsables de la gestión del AP tienen corto alcance en sus estrategias instrumentadas para cimentar los conductos de colaboración e interlocución con la comunidad. Dichas estrategias resultan insuficientes para concientizar a los distintos actores que exigen un proceso que vincule en profundidad la CONANP con la comunidad.

Rossi, pescador de G, comenta respecto a si se consultó a la comunidad para el diseño del PM: “Yo lo que sí sé es que todas estas islas son, por acuerdos de [la] CONANP, que son áreas naturales protegidas. Pero que hayan hecho acuerdos con la comunidad, no”. Sako, pescador de BA, afirmó: “Que yo me acuerde, no. Sí nos han dicho es área natural, pero si las protegen, a nosotros nos dejan fuera”. Respecto al mismo tópico, Arizaka, pescador de San Felipe (SF), afirma: “Con nosotros nunca sucedió”.

Por su parte, Antonio, pescador de SF, puntualizó: “Usted sabe que cuando el gobierno decreta algo, le importa un pito la gente [...]. Han venido aquí pero al final de cuentas, pues ellos son los que toman las decisiones”.

La participación social en la instrumentación del Programa de Manejo

La arquitectura del Programa de Manejo de las islas es la de una política pública, razón por la cual el involucramiento social es prerrequisito para su instrumentación. Al preguntar respecto a la interacción de la CONANP y los usuarios

del AP al instrumentar las acciones definidas por dicha norma, Heckler, prestador de servicios turísticos de BA, afirmó: “Han tenido apoyo, sigue habiendo por parte del ejido”. En ese sentido, Ángel, funcionario de la CONANP de S, mencionó:

para nosotros poder involucrar a la población en las tareas de cuidado de conservación, llevamos justamente esta conformación o integración de Comités de Vigilancia [...]. La respuesta positiva que hemos visto es que ya la gente hace y desarrolla la actividad sin que esté de por medio el programa y el pago del jornal.

En ese contexto, Geco, pescador de BA, mencionó: “Me tocó hacer buceo para limpiar el fondo marino. Todas las esposas han participado [...] ellas van y hacen monitoreo de pájaros en las islas, y ya tienen como dos años o tres”. Erma, pescador de G, añade:

Aquí [la] CONANP viene cada mes. Vienen muchachos y hacen monitoreo de aves [...]. Hacen plática de educación ambiental [...]. Cuando empezó [la] CONANP se trató con los grandes, y los grandes no te quisieron escuchar [...]. Hay jóvenes ya, con los que empezamos educación ambiental respecto a las islas, y esos ya sí te pueden decir: “No, pues, está protegida, no puedes quemar, no puedes talar, no puedes traer” [...]. Lo que pasa es que la mayoría de [la] gente, si no hay dinero, si no hay motivación, no va.

Así mismo, Rossi, pescador de G, indicó: “A mí me ha tocado la soba esa de ir a limpiar después, y gratis [...]. Se pagaban esos programas”. En el mismo sentido, Valmet, pescador de BA, sostiene:

muchas veces hay necesidad cabrón, y tienes que apegarte a donde te avienten la tortilla, pues si no, ¿pues cómo?, ¿de dónde vas a agarrar? Por ejemplo, en las temporadas de los chubascos que no sales a trabajar [...] es cuando ellos se aprovechan [la CONANP], te bajan los programas, el Rapala², y dicen éste es mío. Te *anzuelean* y eres de ellos.

Respecto a las tareas de conservación, la evidencia muestra que la CONANP, para la gestión del APFFIGC, tiene el apoyo de ciertos grupos de la comunidad que si bien colaboran a menudo de manera remunerada, también, en mayor o menor grado, han cobrado conciencia de que es una labor importante (Mancha-Cisneros, Suárez-Castillo, Torre y Anderies, 2018). Pese a ello, esto tampoco significa que cumplan con la norma al pie de la letra. Las inercias, la negligencia de las autoridades y la apatía relajan la conciencia de los usuarios del AP, quienes en ocasiones se encubren bajo un falso desconocimiento de la norma. Son pocos los que participan convencidos y con buena voluntad en la conservación de las islas.

² Rapala: marca de equipo de pesca. Hace referencia a una carnada o un anzuelo para ser cooptados.

Cruz, Zizumbo y Chaisatit (2019) mencionan que la gobernanza ambiental requiere “ese cúmulo de virtudes cívicas y sociales disponibles en una sociedad que la hacen capaz de promover la participación de los actores sociales y la acción colectiva en los procesos sistémicos de desarrollo” (p. 34), aunado a lo cual éstos representan por sí mismos recursos –información, experiencia, económicos, sociales, por nombrar algunos– que incentivan las relaciones bajo condiciones socioestructurales similares (Benett y Dearden, 2014). Este enfoque es asumido en el PM del APFF, que considera una amplia participación de la sociedad en su ejecución y seguimiento –condición *sine qua non* de la instrumentación de una política pública–. Sin embargo, la evidencia recopilada muestra incongruencia entre la meta de vincular a la comunidad y la realidad existente en la percepción de los actores interesados, según la cual no se consultó a ésta con la amplitud y profundidad requeridas. Dicha evidencia también demuestra que existe la idea de que la comunidad recibió un trato despectivo por parte de la CONANP, como se observa en las respuestas de los actores interesados al preguntárseles acerca de las propuestas que hacen los lugareños para proteger las islas. Erma, pescador de G, señaló que

la mayoría de las propuestas salen, vienen de la inquietud de algún problema que hay. Un decir, en la isla hay un problema, entonces viene [la] CONANP [...]. Entonces ya de ahí empiezan a buscar métodos cómo manejar ese sitio, entonces de ahí comienzan a salir inquietudes y se hacen las propuestas ya entre los dos, y ya se empieza a manejar para llevarlas sobre la mesa del diálogo.

En ese mismo sentido, Heckler, prestador de servicios turísticos de BA, afirmó: “Dimos muchas opiniones, opiniones de científicos, de turismo, locales. Hicimos bastante trabajo, opiniones antes de lo del PM”, y asegura que dichas propuestas fueron desestimadas por la CONANP. Por su parte, Rossi, pescador de G, aseveró, en referencia a si la CONANP había informado a la comunidad sobre el objetivo del PM: “No, nada de eso. Nada, en absoluto [...]. No andan con muchas chingaderas [sic]. Ellos llegan a lo que vienen, vienen, nada más. Pero la comunidad no. Sale sobrando ahí”.

Existe la percepción de que el gobierno no sólo no los escuchó, sino que además los traicionó al aplicarles restricciones para el uso de las islas y de su periferia inmediata, aspecto concordante con la apreciación de que “los decretos de las ANP imponen restricciones en el uso de los recursos naturales, por lo que es común que se presenten conflictos sociales y rechazo a las ANP” (Llano y Fernández, 2017, p. 73), fundamentalmente –de acuerdo con estos autores– porque su naturaleza es restrictiva e inhibidora del desarrollo de las actividades que antes se realizaban de manera cotidiana. Como consecuencia, la instrumentación de un ANP sin un correcto proceso de concientización de la comunidad y sin organizar un proceso de transición hacia el uso sustentable de los recursos naturales, va a generar un rechazo natural de los usuarios, fenómeno que se aprecia en el AP Islas Golfo de California.

Las AP —en este caso de índole marina— son paisajes poblados que “encarnan una serie de procesos, significados y valores sociales que deben tenerse en cuenta en el diseño y la gestión” (Gruby, Gray, Campbell y Acton, 2016, p. 156), lo cual conlleva que al decretar un AP se produzcan cambios sustanciales en una parte de la población que implicarán modificaciones en el uso tradicional de esos espacios. Pero, al parecer, la CONANP no tiene en cuenta esas modificaciones, pues todo indica que no reconoce que son los habitantes de esos espacios quienes tienen derechos creados, un conocimiento profundo de los usos y las costumbres de la región que son valiosísimos para cualquier iniciativa de gobernanza sustentable.

Es a los miembros de la sociedad vinculados al APFF Islas Golfo de California a quienes se les están imponiendo restricciones con base en una determinación autoritaria e injusta —el decreto de su creación— cuyos instrumentos de ejecución se han convertido en elementos que provocan descontento social y profunda desconfianza hacia un gobierno que opera a través de acciones coercitivas y que carece de un componente conciliatorio y de transparencia que permita acercarse a la comunidad para conquistar su confianza (Nell, 2012).

En tal orden de ideas, las restricciones impuestas por la CONANP generan aseveraciones como la de Zoli, pescador de BA:

nosotros nos vamos a pescar en veces a las islas. Desde hace muchos años, antes que [la] CONANP y todo [...], nos subimos al cerro y unos están abajo en la panga para ver cuando viene el pescado. Y ahora, pues ya no te dejan ir ahí [...]. ¡Pero si es donde pescamos nosotros toda la vida!

Respecto al mismo asunto, Valmet, pescador de BA, puntualizó:

hay muchos de la comunidad que no los tragan muy bien [a la gente de la CONANP] [...]. A nosotros nos afectó mucho ese sistema, porque [...] aquí se nos agota la producción. Y ya para allá no vamos, ¿por qué?, porque anda la patrulla [...] y si llegamos allá, aunque llevemos el permiso, de todos modos nos corren [...]. Nosotros estamos peleando los derechos de la comunidad.

Mientras que Carcano, pescador de BA, afirmó:

la administración [la CONANP] tiene que venir nueva de afuera, pero con otra visión. Más favoritismo hacia la comunidad para que les entre esa armonía de participar con [la] CONANP. No que le estén negando ni echándole en cara todo, porque es lo que estamos haciendo, tirándole con todo con tal de que se vaya de aquí.

Además, Astra, investigador, puntualiza que “el beneficiario de un área natural protegida es el que vive ahí pero no se les toma en cuenta usualmente”, a lo que se puede agregar la respuesta de Rossi, pescador de G, sobre el PM de las

Islas del Golfo de California, respecto de un documento que se plantea sólido, con metas plausibles: “el problema es que lo hicieron atrás de un escritorio”.

De acuerdo con Turner, Forster, Fitzsimmons, Gill, Mahon, Peterson y Stead (2018), existe un reclamo omnipresente para mejorar la gobernanza de los recursos naturales, debido a que “la relación entre la aplicación de los principios de buena gobernanza y los resultados socioeconómicos y ambientales de la gobernanza sigue siendo deficiente” (p. 7). La gobernanza de un AP no es una empresa sencilla, puesto que para que ésta sea gestionada de manera eficaz, requiere un andamiaje que incluya: un proceso de comunicación que haga llegar las normas a todos sus usuarios, programas de educación eficaces, métodos adecuados para crear y gestionar estructuras de participación, generar una visión común que oriente al consenso y a los acuerdos entre todas las partes, una efectiva coordinación interinstitucional e integrar los conocimientos científicos y tradicionales (Bennet y Dearden, 2014, p. 108).

Los elementos antes mencionados no son visualizados en la gestión del PM del APFF Islas Golfo de California, ya que la información obtenida muestra una CONANP con una interacción básica, si no es que dislocada de la comunidad. Sus esfuerzos para la conservación de las islas constituyen una decisión improvisada que, lejos de cumplir con su cometido, deja resabios en miembros de la comunidad, lo cual provoca rechazo hacia la CONANP en lugar de fomentar la aceptación social, elemento muy importante para instrumentar un PM. Y es que la percepción de la comunidad influye mucho en el apoyo que ésta da a la gestión de los recursos naturales (Bennet y Dearden, 2014).

La interfaz: el Consejo Asesor

Los consejos asesores (CA) deberían de ser el instrumento por antonomasia de la participación social en la gobernanza de las islas del golfo de California, dadas las funciones y estructura orgánica que el Reglamento de la LEGEPA les confiere en los artículos 18 y 20, respectivamente (Cámara de Diputados, 2014), que definen un encuadre jurídico bien alineado con la definición de gobernanza (Aguilar, 2006).

Es pertinente mencionar³ que aunque en el interior de los CA se encuentran representados organismos no gubernamentales y sectores empresariales, los grupos menos organizados y los pobladores en general tienen una presencia limitada, por lo cual sus opiniones no tienen el peso que habría de corresponderles. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) participan con gran brío promoviendo sus agendas propias, que si bien pueden significar beneficios desde la perspectiva de la conservación, tal vez no sean las mejores estrategias para proteger las necesidades y los usos tradicionales del sencillo pescador o del humilde empleado que habita la región. La CONANP no ha pasado por alto en los análisis la agenda de las ONG, como se aprecia en el “Informe anual de los Consejos Asesores 2018” (CONANP, 2018b):

³ Fuente: notas tomadas en sesiones del Consejo Asesor del APFFIGC.

los integrantes de los consejos asesores que pertenecen a la sociedad civil poco menos de la mitad (46.8%), representan a la “Organización Social”, es decir, a los propietarios y poseedores de los recursos naturales bajo protección y conservación (ejidos, comunidades rurales y pequeños propietarios) y organizaciones de productores [...]. No es el caso de los demás sectores de la sociedad civil, que en buena parte desarrollan sus actividades profesionales en estos territorios, pero esos ecosistemas no son parte de su vida cotidiana, no son su hogar, como sí es el caso de buena parte de las organizaciones comunitarias. (s. p.)

Este fenómeno tampoco ha sido soslayado por funcionarios e investigadores miembros de los CA. Vickers, funcionario de la CONANP de BA, al cuestionarlo respecto al actuar de las ONG, estableció que no hay duda de que estas organizaciones son valiosas para el APFF, pero algunas de éstas buscan imponer “sus pronunciamientos contractuales [...], como si fuesen ellos quienes van a regir el funcionamiento del CA”. En el mismo sentido, Benelli, investigador del CICESE, menciona que las ONG, al tener “un asiento en el consejo asesor, vienen y traen cosas, vienen y nos proponen *cómo tenemos que hacer*”.

Pudiera pensarse que esa manera de operar es parte de una estrategia local. Sin embargo, es una maniobra que proviene del contexto internacional en el que las ONG —así como los gobiernos y las comunidades— tratan de hacer valer sus intereses y controlar los procesos de las AMP (Gruby, Gray, Campbell y Acton, 2016), lo cual genera relaciones complicadas que son palpables en las sesiones de los CA y que dificultan el entendimiento entre los participantes.

Lewis, funcionario de la CONANP de BC, al ser cuestionado respecto a si las ONG, los académicos y los representantes de las entidades de gobierno sobrepasan a los representantes sociales en los CA, menciona:

Sí. No puedes construir un consejo con 21 pescadores y el director [...], por tanto, éstos son [...] un grupo de representatividad de todos los sectores [...]. En el instante en que hay un representante pescador, él mejor ni habla, porque lo van a apabullar todos. En cambio, si hay tres, cuatro, cinco, seis o diez pescadores de diez diferentes subregiones, van a decir ésta es la postura, y es congruente y es consistente y es para bien de todos.

Sobre la cuestión de la representatividad social en el CA, Astra, investigador, precisa:

lo importante es conservar balances y ser muy cuidadosos, porque los biólogos sí abruma, la academia está abrumando. La academia se mete al consejo, no a ver qué lleva, sino a ver qué saca [...], y eso hace que desplace mucho, lastimando a la cooperativa, al ejidatario, al sector social que le corresponde tener un vínculo de recurso con el territorio.

Hay un problema de filosofía [...] dentro de la propia CONANP, en el gobierno, que ellos no entienden. Por ejemplo, que la colaboración a través de un consejo asesor para incidir en un programa de manejo

es construcción social y es un aspecto ciudadano de la gobernabilidad; ellos creen que tiene que ver con mandatos federales, entonces se empoderan, se ponen verticales, muy jerárquicos. Entonces ellos convocan, ellos organizan el consejo asesor y *grillan* para ver quién queda, que quede alguien a modo al frente.

Lo anterior nos lleva a lo importante de la interacción entre las entidades de gobierno, las ONG, las científicas, las del sector privado y las de la base comunitaria que intervienen en la gestión del APFF: que debe estar integrada y equilibrada de manera horizontal y vertical para que la influencia de esta interacción influya de modo positivo en la eficacia y en la eficiencia de la gestión del APFF Islas Golfo de California (Bennet y Dearden, 2014).

Además de observarse sobrerrepresentación en el CA, es necesario hacer patente que hay representantes de organizaciones sociales escépticos respecto a la operación del consejo, puesto que hay problemas que éstos exponen en su seno pero que no se solucionan. Según Benelli, investigador del CICESE, porque “a veces en el consejo asesor vienen con temas que no tienen nada que ver con el área natural protegida [...] y, por lo tanto, no puede actuar al respecto”. Aunado a ello, Vickers, funcionario de la CONANP de BA, dice que algunos miembros del CA no tienen bien claras las prerrogativas y obligaciones de los miembros del consejo y sostiene que algunos:

no lo entienden [...], son un consejo, y es consultivo [...], y no son autoridad, no deben estar sobre la autoridad de aquí. Es decir: acuerdan, y el acuerdo es obligatorio pero bajo un consenso, o acuerdo científico o técnico, formal, legal.

No hay duda de que el consejo asesor es un instrumento fundamental para la participación social en la gobernanza del APFFIGC, puesto que, como menciona Astra, investigador:

influye porque se construye una arena y eso es una gran ventaja, aunque no sea vinculante. Al tener una arena, al poder sentarte con gentes [sic], tienes un espacio donde puede haber intercambio de ideas, y entonces puede haber construcción social, a través de construcción social llegar a [la] gobernabilidad.

En la práctica, el desequilibrio en la representatividad social observado en los consejos asesores dificulta el proceso de buena gobernanza, pues obstaculiza la interlocución clara con la sociedad, con aquellos habitantes que por sus actividades económicas, de familia, deportivas o culturales se enfrentan a un APFF que limita dichas labores obedeciendo un PM instrumentado como política de gobierno y no como una política pública que permita la participación social e incubar buena gobernanza.

De acuerdo con el documento “La participación ciudadana en las áreas naturales protegidas” (CONANP, 2018b), la Comisión está obligada a convocar a la sociedad a participar en la gestión de la política ambiental, brindando los

medios para que la población con interés se informe de las políticas públicas instrumentadas con dicho fin, lo cual debe ser gestionado tomando en cuenta dos aspectos muy importantes para la gobernanza:

la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. La primera dimensión se refiere a la definición de los objetivos preferidos de las sociedades a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de vida, mientras que la segunda concierne a la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera casualmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales (Aguilar, 2010, p. 91).

Instrumentar esta clase de ordenamientos con esa responsabilidad social y política no es fácil, sobre todo teniendo en cuenta lo difícil que es para un funcionario gubernamental compartir la dirección de una tarea con un consejo ciudadano, pues teme perder el control. Sin embargo, más que abdicar al poder, los funcionarios de la CONANP deben ser empáticos con la población, ya que sus decisiones se transforman en acciones que pueden afectar la vida de las personas para quienes busca conservar paisajes sustentables.

De acuerdo con Bennet y Dearden (2014), el administrador de un área protegida debe comprender a las comunidades locales, y además, desarrollar en su equipo una capacidad de operación y vinculación que permita crear lazos entre los órganos de decisión locales y regionales para que la comunidad se organice. Así, es posible fomentar el desarrollo y la adaptación de ésta a los cambios que de manera progresiva genera un programa de manejo. Lo anterior es un aspecto toral para la CONANP en lo referente al APFF Islas Golfo de California, pues ésta carece de la confianza necesaria de las comunidades relacionadas con el AP, lo cual imposibilita que aproveche el espacio social, que, según Cruz, Zizumbo y Chaisatit (2019), es donde la gente intercambia toda clase de ideas y bienes en la búsqueda de sus intereses. Recuperar la confianza de la población no es una tarea fácil. El logro de instrumentar con éxito cualquier iniciativa de esta clase tendrá como prerequisite la construcción de una relación de confianza robusta (Robles, 2014).

Conclusiones

La CONANP enfrenta un serio problema en las APFF Islas del Golfo de California por la instrumentación de acciones atomizadas y sin conexión efectiva con la organización social vinculada al AP. Si bien hay miembros de la comunidad que participan en las tareas que instrumenta esta Comisión, prevalece la percepción colectiva de que ésta no ha creado vínculos de colaboración que reviertan la idea de que ejerce una gestión vertical, autoritaria e incluso despectiva para con la comunidad, de modo que ésta se siente minimizada y tratada como ignorante, lo cual acentúa la indiferencia del ciudadano común y obstaculiza la gobernanza en esa área de protección.

El programa de manejo de esta AP puede cumplir en la letra con las normas legales, y ante el análisis de expertos poseer la arquitectura correcta para cumplir con los propósitos que le dieron origen. Pero la evidencia muestra vacíos en el tema de la participación social que son arrastrados desde su diseño hasta la etapa de gestión, lo que es exacerbado por la percepción pública de un proceder autoritario de la CONANP durante sus operaciones en Baja California. Ha perseguido la conservación de la riqueza natural pero sin respetar el peso que en el paisaje poseen los miles de individuos asentados en la región, quienes tienen fuertes raíces culturales e intereses económicos concatenados para su infortunio a un APFF gestionada de manera coercitiva.

De acuerdo con los resultados de la investigación, la CONANP padece de falta de credibilidad en las comunidades con influencia en el APFF Islas Golfo de California, lo cual obstruye el proceso a través del cual la sociedad habría de establecer y alcanzar sus objetivos, proceso que constituye la columna vertebral de la gobernanza. Sin embargo, aunque la CONANP cuenta con personal valioso y competente, pareciera que no busca revertir ese fenómeno de manera institucional a través de la búsqueda del consenso con la organización social.

En tal orden de ideas, es importante que la CONANP se refunde, adecue su doctrina y adopte los preceptos de la gobernanza para acercarse de verdad a los usuarios del APFF Islas Golfo de California. Debe procurar la conciliación y hacer compromisos para ganarse su aprecio y confianza. De lo contrario, será muy difícil que la comunidad participe con autenticidad. Lograr la participación de la sociedad es tarea que corresponde al gobierno —la CONANP—, ya que sobre éste recae la responsabilidad de dirigirla —*kubernân*—, ejercicio que debe efectuarse bajo la premisa de que la dirección de ésta no se puede reducir a tan solo la acción del gobierno. Mientras esto no suceda, lo más lamentable es que seguiremos siendo testigos del cada vez más irreversible deterioro de la pródiga riqueza natural de esta zona de México.

Agradecimientos

El primer autor agradece al Instituto Politécnico Nacional por las facilidades otorgadas para la realización de este proyecto y estudios, y al CONACYT por su beca académica.

Además, Isidro Luis Rodríguez-Franco, Gerardo Rodríguez Quiroz y Marcela Vásquez León agradecen al Consorcio Binacional para el Desarrollo Científico Regional e Innovación Universidad de Arizona-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el apoyo económico para la realización de este proyecto.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. (2016). México: Fondo de Cultura Económica.

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Friedrich Naumann para la Libertad.
- Altomonte, H., y Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2015). *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*. México: Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados.
- Bennett, N. J., y Dearden, P. (2014). Why local people do not support conservation: community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy* (44), 107-116. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.017>
- Blomgren Bingham, L. (2011). Collaborative governance. En M. Bevir (ed.), *The SAGE Book of Governance* (pp. 386-401). Londres: Sage Publications Ltd.
- Brenner, L., y Vega Leinert, A. C. de la. (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. Recuperado de <https://doi.org/10.22198/rys.2014.59.a77>
- Cámara de Diputados. (1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. México: Cámara de Diputados. Ciudad de México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>
- Cámara de Diputados. (2014). *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas*. Ciudad de Mexico. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/docs/LGEEPA.pdf
- Castro, F. de, Hogenboom, B., y Baud, M. (2016). Environment and Society in Contemporary Latin America. En F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baud (eds.), *Environmental Governance in Latin America* (pp. 1-28). Hampshire: Palgrave McMillan.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2018a). *La participación ciudadana en las áreas naturales protegidas*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado de https://www.gob.mx/consejo_asesor/INFORME_ANUAL_CONSEJOS%20ASESORES_2018.pdf
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2018b). *Informe anual de los Cosejos Asesores*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado de https://www.conanp.gob.mx/consejo_asesor/CONSEJOS_ASESORES_PROGRAMA_DESARROLLO_2018.pdf
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2000). *Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California*. México: SEMARNAP.
- Cruz Coria, E., Zizumbo Villarreal, L., y Chaisatit, N. (2019). La gobernanza ambiental: el estudio del capital social en las áreas naturales protegidas. *Territorios* (40), 29-51. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6147>
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata, S. L.

- Fox, H. E., Mascia, M. B., Basurto, B., Costa, A., Glew, L., Heinemann, D., Karrer, L. B., Lester, S. L., Lombana, A. V., Pomeroy, R. S., Recchia, C. A., Roberts, C. M., Sanchirico, J. N., Pet-Soede, L., y White, A. T. (2012). Reexamining the science of marine protected areas: linking knowledge to action. *Conservation Letters* (5), 1-10. doi: 10.1111/j.1755-263X.2011.00207.x.
- Gruby, R. L., Gray, N. J., Campbell, L. M., y Acton, L. (2016). Toward a social science research Agenda for large marine protected areas. *Conservation Letters*, 9(3), 153-163. Recuperado de <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/conl.12194>
- Llano, M., y Fernández, H. (2017). *Análisis y propuestas para la conservación de la biodiversidad en México 1995-2017*. México: The green web foundation.
- López Torres, V. G., Moreno Moreno, L. R., y Marín Vargas, M. E. (2016). Un acercamiento a los actores ribereños en la pesca de camarón en San Felipe, Baja California. *región y sociedad*, 28(67), 5-44. Recuperado de <https://doi.org/10.22198/rys.2016.67.a802>
- Mancha-Cisneros, M., Suárez-Castillo, A. N., Torre, J., y Anderies, J. M. (2018). The role of stakeholder perceptions and institutions for marine reserve efficacy in the Midriff Islands region, Gulf of California, Mexico. *Ocean and Coastal Management* (162), 181-192. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2018.01.024>.
- Martínez, N., y Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, 15(47), 153-183.
- Nell, K. (2012). Hearts-and-minds: a strategy of conciliation, coercion, or commitment? *Peacekeeping and Stability Operations Institute*. U. S. Army War College. Recuperado de http://pksoi.armywarcollege.edu/default/assets/File/Hearts_and_Minds_Final.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2011). Public governance. En *Toolkit framework for Investment* (pp. 1-37). París: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2020). Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020. París: OECD Publishing. doi://doi.org/10.1787/1256b68d-es
- Penalva Verdú, C., Alaminos Chica, A., Francés García, F. J., y Santacreu Fernández, O. A. (2015). *La investigación cualitativa. Técnicas de investigación y análisis con Atlas.ti*. Ecuador: Pydlos Ediciones.
- Plummer, R., Baird, J., Bullock, R., Dupont, D., y Renzetti, S. (2018). Probing the relationship between ecosystem perceptions and approaches to environmental governance: an exploratory content analysis of seven water dilemmas. *Resilience*, 1(6), 54-73. doi: <https://doi.org/10.1080/21693293.2016.1202903>
- Presidencia de la República. (1978). Decreto por el que se establece una zona de reserva y refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre, en las islas que se relacionan, situadas en el Golfo de California. México: *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4720542&fecha=02/08/1978&print=true

- Riemann, H., Santes-Álvarez, R. V., y Pombo, A. (2011). El papel de las áreas naturales protegidas en el desarrollo local. *Gestión y Política Pública*, 20(1), 141-172.
- Robles Zavala, E. (2014). Bienestar social y áreas naturales protegidas. Un caso de estudio en la costa de Oaxaca, México. *Estudios Sociales* (44), 120-144.
- Salm, R., Clark, J., y Siirila, E. (2000). *Marine and Coastal Protected Areas: A Guide for Planners and Managers*. Washington: Union for Conservation of Nature and Natural Resources.
- Santo, E. M. de (2016). Assessing public “participation” in environmental decision-making: lessons learned from the UK Marine Conservation Zone (MCZ) site selection process. *Marine Policy* (64), 91-116. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.003>
- Stoll-Kleemann, S., Bender, S., Berghöfer, A., Bertzky, M., Fritz-Vietta, N., Schliep, R., y Thierfelder, B. (2006). *Linking Governance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves*. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Turner, R. A., Forster, J., Fitzsimmons, C., Gill, D., Mahon, R., Peterson, A., y Stead, S. (2018). Social fit of coral reef governance varies among individuals. *Conservation Letters*, 1-9. doi:[10.1111/conl.12422](https://doi.org/10.1111/conl.12422)
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.