



## VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### 40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

---

ÁREA TEMÁTICA: Ambiente y Sociedad [ST]

---

#### **RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. EL CASO DE LA COOPERATIVA PESQUERA LA PALMA, RESERVA DE LA BIOSFERA LA ENCRUCIJADA, CHIAPAS, MÉXICO.**

---

---

ALFARO MARTÍNEZ, Cynthia.  
Maestría en Estudios Ambientales y de la Sustentabilidad.  
Instituto Politécnico Nacional, CIEMAD  
[cynthia\\_alfa6@hotmail.com](mailto:cynthia_alfa6@hotmail.com)

---

SERRANO FLORES, María Elena  
Doctorado en Sociología  
Instituto Politécnico Nacional, CIEMAD  
[maese99@yahoo.com](mailto:maese99@yahoo.com)

---

VERA ALEJANDRE, Germán Raúl  
Maestría en Biología  
Instituto Politécnico Nacional, CIEMAD.  
[rveray@yahoo.com](mailto:rveray@yahoo.com)

---



#### Resumo

El modelo institucional de gestión de Áreas Naturales Protegidas en México ha mostrado su inviabilidad tanto en la conservación del recurso natural como en la participación de los núcleos de población asentados en esos espacios, así como también en la mejora de la situación económica de los pobladores. Esta situación de crisis en el modelo de gestión ha hecho que surjan planteamientos alternativos basados en la promoción de una mejor y más activa participación de los actores involucrados en la toma de decisiones respecto al uso de los recursos naturales de determinado territorio. El presente estudio analiza el modelo de gestión de los recursos naturales que se sigue en el sistema lagunar Chantuto-Panzacola, Chiapas, México, donde la Cooperativa Pesquera *La Palma* realiza sus actividades. Teniendo como eje teórico el concepto de Gobernanza Ambiental y la metodología de los sistemas socio-ecológicos de Ostrom (2009), se estudian las relaciones entre instituciones públicas, organismos de la sociedad civil y pescadores, en la gestión de este espacio protegido. Los resultados corroboran no solo la falta de coordinación interinstitucional sino también un grave desconocimiento por parte de las instituciones sobre las consecuencias negativas que generan algunos de los proyectos que se han aplicado en la zona. También se advierte una reciente y sensible toma de conciencia de las instituciones sobre el conocimiento de los pescadores en el manejo del ecosistema y en sus formas de organización social, lo cual permite proponer una forma de gestión de nuevo tipo en el que los planteamientos de la Gobernanza Ambiental juegan un papel central.

#### Abstract

The institutional model for managing protected areas in Mexico has shown its infeasibility both as natural resource conservation and by the involvement of villages settled in these areas, as well as in improving the economic situation of the people. This crisis in the management model is proposed as an alternative approach which is based on promoting greater participation of stakeholders in the decision making about the use of natural resources of this territory.

The present study analyzes the model of natural resources management as it continues in the Chantuto-Panzacola lagoon system in Chiapas, Mexico, where the Cooperative fishermen of La Palma make their living. Having the theoretical axis Environmental Governance concept and the Ostrom's (2009) methodological socio-ecological model, the relations between public institutions, civil society organizations and fishermen management of this protected area are studied.

The results of this study confirm not only the lack of interagency coordination but also the serious ignorance of the institutions on the negative consequences that generate some of the projects which have been implemented in the area. A recent and sensitive awareness of the institutions on the knowledge of fishermen in ecosystem management and its forms of social organization is also observed, which allows to propose a new form of management of the type in which the approaches of the Environmental Governance play a central role.

Palavras-chave: gobernanza ambiental. Espacios protegidos. Arreglos institucionales.

Keywords: Environmental governance. Natural Protected Areas. Institutional arrangements.



## Introducción

Una de las estrategias que se ha definido en la política ambiental nacional para lograr la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, así como frenar los procesos de deterioro, son las Áreas Naturales Protegidas (ANP) (CONANP,1999). Aunque actualmente se considera que las ANP constituyen la mejor herramienta con que cuenta México para conservar la biodiversidad y los servicios ambientales que ésta proporciona a la sociedad (Bezaury-Creel, et al., 2009), existen estudios que cuestionan la efectividad de esta estrategia (Grimble *et.al.*, 1995; Haller y Galvin, 2008, en: Brenner, 2010), fundamentalmente en lo que se refiere a la compatibilidad entre la conservación ambiental y el desarrollo de las poblaciones humanas que habitan en estas áreas de protección ecológica (Olmos Martínez y Vázquez Hurtado, 2009). Ello incluye obviamente la gestión de las ANP en lo relativo a las formas de relación y participación de los diferentes actores sociales en la toma de decisiones y definición de objetivos y actividades a desarrollar.

Estos cuestionamientos han favorecido la aparición de varios estudios sobre la gestión de las ANP a través del concepto de gobernanza ambiental que plantean, entre otras interrogantes: ¿cómo se toman las decisiones en torno a cuestiones de interés público?, ¿Cuál es el reglamento para ejercer las actividades diarias? ¿Cómo es que los grupos interesados se hacen escuchar”? (Brenner, *op.cit.*). Esto es, el estudio del estado de los ecosistemas y su relación con las estructuras socio-políticas emergentes.

El estudio de las ANP desde la perspectiva de su gestión socio-económica y política (gobernanza ambiental), representa un interesante e importante aporte en la búsqueda de alternativas efectivas tanto para la conservación de los recursos naturales como para el involucramiento de los habitantes y la construcción de alternativas de desarrollo. En este trabajo se analiza la gestión de la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera “La Palma” del Sistema Lagunar Chantuto-Panzacola que se encuentra ubicado dentro de la Reserva de la Biósfera “La Encrucijada” (REBIEN), en Chiapas, México.

## Objetivo general:

Analizar las formas de gobernanza ambiental que se han establecido entre los pescadores integrantes de la Sociedad Cooperativa “La Palma”, las instituciones federales y estatales encargadas del manejo y gestión de los recursos de la REBIEN y otros actores sociales involucrados en el manejo del recurso pesquero de esta cooperativa; se analizan sus relaciones, intereses, estrategias de poder y otras acciones específicas que influyen en la sustentabilidad de este ecosistema

## Metodología

La metodología utilizada en este estudio se basó en la propuesta de Ostrom (2009). Es decir, el marco general de análisis de los sistemas socioecológicos que se ilustra en la siguiente figura:

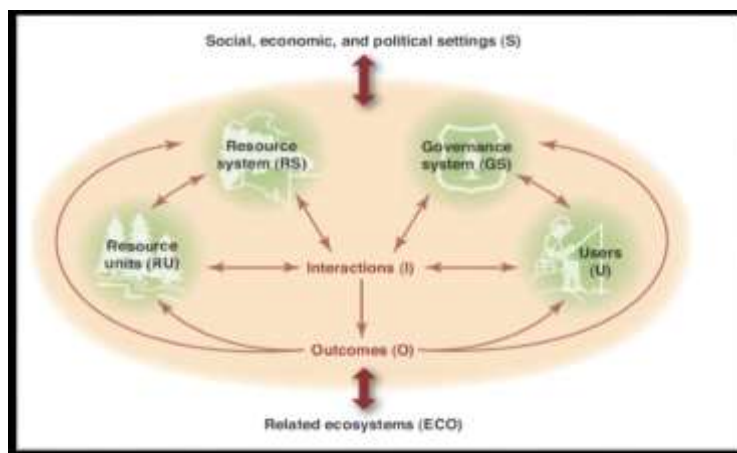


Figura 1. Principales subsistemas en un marco para el análisis de los sistemas socio-ecológicos. Tomado de Ostrom, 2009.

Como puede observarse, este marco corresponde a un enfoque multinivel compuesto por cuatro subsistemas en mutua interrelación: 1) Tamaño del sistema de recursos, 2) Unidades del recurso producidas por el sistema, 3) Usuarios y, 4) Sistemas de gobernanza. Habría que mencionar además la influencia que en estos subsistemas ejercen factores externos (patrones climáticos, de contaminación, entre otros) así como el contexto socioeconómico y político en el cual están inmersos.

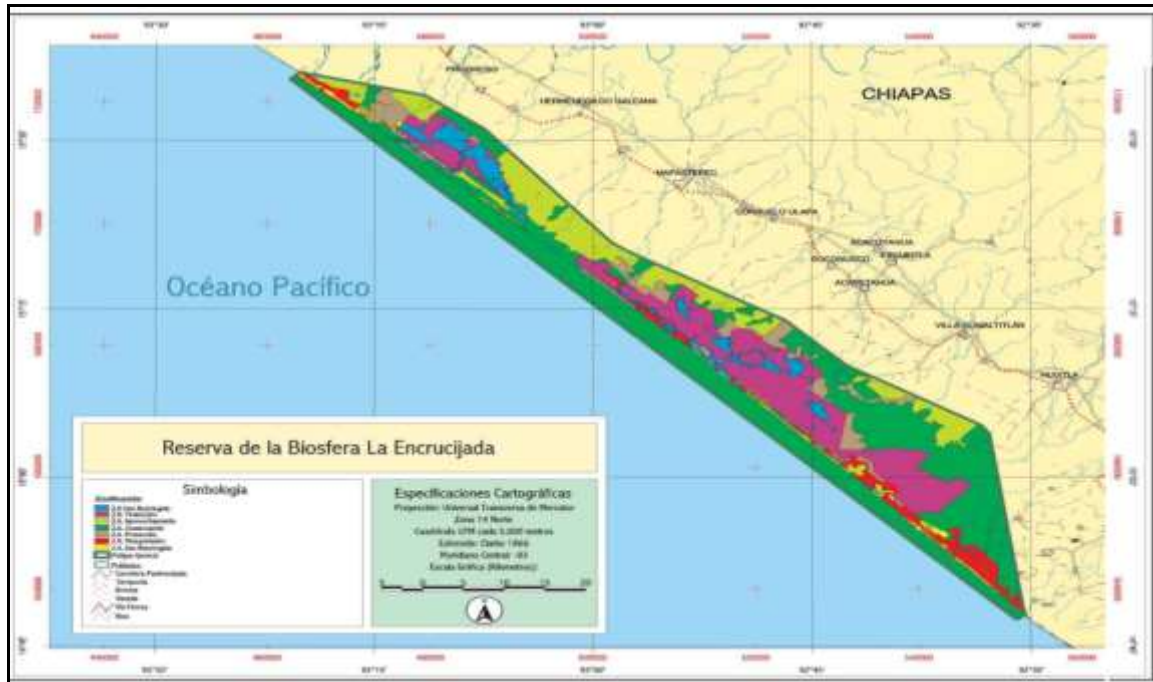
Cada uno de estos subsistemas se desglosó en sus correspondientes variables y subvariables de la forma siguiente:

<b>Definición de variables y técnicas de investigación</b>	
Análisis del sistema socio-ecológico de la cooperativa pesquera La Palma	
Subsistema	Variables/ subvariables
Tamaño del sistema de Recursos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipo de sistema de recursos</li> <li>2. Área de pesca (concesión)</li> </ol>
Unidades del recurso producidas por el sistema	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Unidades de recursos</li> <li>2. Biología y ecología de las unidades de recurso (generalizadas)</li> <li>3. Valor económico</li> <li>4. Productividad de las unidades de recurso</li> </ol>
Usuarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tipo de usuarios</li> <li>2. Número de usuarios</li> <li>3. Características socioeconómicas de los usuarios</li> <li>4. Reseña histórica del impacto y participación en el sistema <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolución como organización</li> <li>- Existencia o no de liderazgos</li> <li>- Normas propias de funcionamiento</li> <li>- Conocimiento del funcionamiento del ecosistema</li> <li>- Tecnologías usadas</li> <li>- Tipo de propiedad del ecosistema</li> </ul> </li> </ol>
Sistemas de gobernanza	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instituciones públicas involucradas directamente</li> <li>2. Instituciones no gubernamentales involucradas directamente</li> <li>3. Organización social</li> <li>4. Estructura de la red de instituciones</li> <li>5. Reglas propuestas por las instituciones (Reglas de operación, normas federales y estatales)</li> <li>6. Reglas de operación colectivas</li> <li>7. Procesos de seguimiento, evaluación, monitoreo y sistema de sanciones.</li> </ol>

Elaboración propia con base en Ostrom, 2009.

## **1. Descripción de la Reserva de la Biosfera “La Encrucijada”.**

La Reserva de la Biosfera La Encrucijada (REBIEN), lugar donde se localiza la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera “La Palma” (SCPP) fue decretada como tal el 6 de Junio de 1995 (DOF, 1995). Se ubica al sur del estado de Chiapas, en la región fisiográfica denominada Planicie Costera del Pacífico. Geográficamente se encuentra ubicada entre los 14° 43’ y 15° 40’ latitud norte y 92° 26’ y 93° 20’ longitud oeste; posee una superficie de 144,868-15-87.5 ha, de las cuales 36,216-42-50 ha corresponden a dos zonas núcleo (La Encrucijada y Palmarcito) y 108,651-73-37.5 ha corresponden a la zona de amortiguamiento, ver Mapa 1 (DOF, 1995).



Mapa 1. Reserva de la Biosfera "La Encrucijada", Fuente: Plan de Manejo de la REBIEN

Se caracteriza por incluir los sistemas lagunares de Carretas-Pereyra y Chantuto-Panzacola, una de las áreas costeras mejor conservadas de México; resaltan su riqueza en flora y fauna, sus grandes macizos forestales de manglar, sus amplias zonas pantanosas de tulares y popales y relictos importantes de selvas medianas bajas. Sus lagunas están bordeadas por manglares que, junto con los de Nayarit y Campeche, son los más desarrollados del país llegando a medir hasta 30 m de altura. El principal instrumento de planeación, ordenamiento, organización y manejo integral costero de la REBIEN es el Programa de Manejo que, cabe señalar, no se ha actualizado desde que se publicó en 1995.

Aunado al decreto anterior, a la misma zona se le atribuye un reconocimiento más, el de Humedales de Importancia Internacional, sitios RAMSAR. La Convención sobre los Humedales es un tratado intergubernamental que se firmó en 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, como un acuerdo multilateral enfocado a los ecosistemas de humedales y especialmente a las aves acuáticas asociadas a ellos. El texto de la Convención dice: "Las Partes Contratantes...convencidas de que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable, deseando impedir ahora y en el futuro las progresivas intrusiones en y pérdida de humedales, reconociendo que las aves acuáticas en sus migraciones estacionales pueden atravesar las fronteras, y que en consecuencia deben ser consideradas como un recurso internacional, convencidas de que la conservación de los humedales y de su flora y fauna pueden asegurarse armonizando políticas nacionales previsoras con una acción internacional coordinada" (Ramsar, 2008).

## 2. Usuarios del ecosistema lagunar.

Existen tres tipos de usuarios en el sistema lagunar Chantuto-Panzacola:

### 2.1 Pescadores:

- Los pescadores agrupados en la SPPP La Palma, son sin duda los de mayor importancia. En total son 126 socios constituidos legalmente desde 1941, y que por tanto, cuentan con el derecho legítimo de ejercer la actividad pesquera y recibir toda clase de apoyos tanto del gobierno federal como estatal de otras organizaciones civiles.

- Pescadores libres o eventuales: son aquellos que no pertenecen a la Sociedad Cooperativa pero que efectúan sus actividades como parte de ella, acatando sus reglas y aceptando sus castigos. La mayoría de ellos son familiares de los cooperativistas, principalmente hijos o yernos.
- Pescadores furtivos o clandestinos: estos no pertenecen a la Sociedad Cooperativa “La Palma” y generalmente tampoco son familiares directos de los socios cooperativistas ni viven en la Ranchería generalmente, aunque hay situaciones que el furtivo es compadre de alguno de los pescadores que viven en La Palma (cooperativista o eventual).

## **2.2 Instituciones públicas o gubernamentales.**

En la zona hay muchas instituciones que tienen influencia en toda la REBIEN, En el caso de las instituciones públicas o gubernamentales que tienen injerencia directa en la actividad pesquera se identificaron las siguientes:

- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), organismo dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, del gobierno federal. Esta institución es oficialmente la “encargada de la legalidad, la calidad y la transparencia, de fomentar y desarrollar mecanismos de coordinación con diferentes instancias para implementar políticas, programas y normatividad que conduzcan y faciliten el desarrollo competitivo y sustentable del sector pesquero y acuícola del país, e incrementar el bienestar de los mexicanos”.
- Secretaría de Pesca y Acuacultura (SEPESCA) del estado de Chiapas que es la institución “encargada de promover el desarrollo sustentable del sector pesquero, instrumentando acciones que permitan mejorar las diferentes fases de la cadena productiva, producción, transformación y comercialización de los productos y porque promueve la creación de nuevas pesquerías con amplias posibilidades de mercado, que a la vez se refleja incrementos en el nivel de ingreso y bienestar en todos los pescadores y sus familias”.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), institución “encargada de conservar el patrimonio natural de México mediante las Áreas Naturales Protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno”.

## **2.3 Organizaciones Civiles.**

- Las instituciones sociales o privadas que han tenido participación en el manejo de los recursos pesqueros en el ecosistema de estudio son:
- Centro de Agroecología San Francisco de Asís (CASFA). Se creó en 1986 “con el fin de apoyar a las familias productoras indígenas de café del estado de Chiapas con el enfoque de desarrollo sostenible. Sus principales proyectos son de cultivo de café, cultivos tropicales, hortalizas mayas, turismo rural entre otros”.
- Acción Cultural Madre Tierra (ACTM). Creada en el año 2000 “con el fin de promover valores culturales relacionados con el cuidado del medio ambiente, la equidad social y de género, el respeto a los derechos humanos y la participación democrática, principalmente en ANP’s”.
- RARE: sus inicios se remontan a los años 80’s y su propósito actualmente es “brindar herramientas a líderes conservacionistas locales alrededor del mundo para cambiar la forma en que sus comunidades se relacionan con la naturaleza”

## **3. Arreglos Institucionales y Gobernanza.**

Las relaciones que se identificaron entre las instituciones públicas se expresan de la siguiente forma (Figura 2):



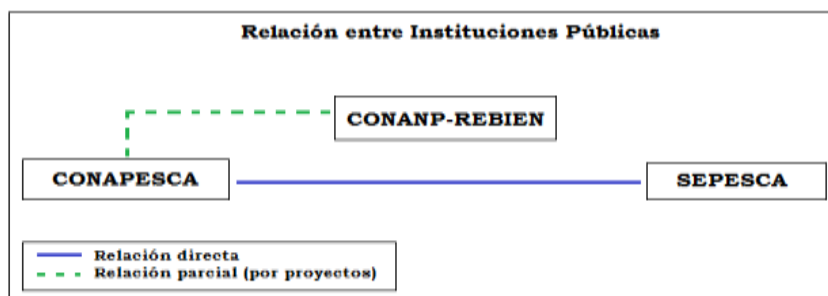


Figura 2

La única relación directa que existe es entre las instituciones que están dedicadas exclusivamente a la actividad pesquera (CONANPESCA y SEPESCA) la siguiente relación que se observa es una relación parcial entre la CONANP y CONAPESCA, ya que las actividades realizadas dentro de ANP deben ser supervisadas por las dependencias encargadas de la gestión de las zonas de conservación. El caso de la no relación entre CONANP y SEPESCA se podría explicar porque ésta última institución es de reciente creación, sin embargo se observa que no hay indicios de una relación de trabajo sólido.

Las relaciones anteriores se refieren a los arreglos institucionales pero al hablar de gobernanza habría que considerar otros actores. En el caso de la SCPP “La Palma” se identificó un proyecto al cual se le podría considerar un ensayo de gobernanza, puesto que en él participan conjuntamente tanto las instituciones públicas, las ONG’s, como los pescadores. En este proyecto las relaciones tienen una expresión diferente:

Como se puede observar, el proyecto *Pesca Responsable* ha favorecido el inicio de las relaciones entre las principales instituciones públicas CONANP, SEPESCA Y CONAPESCA. También permitió el inicio de las relaciones antes inexistentes entre CONANP y SEPESCA.

No obstante que el proyecto de *Pesca Responsable* muestra un importante inicio en el establecimiento de las relaciones interinstitucionales, cabe sin embargo mantener cierta suspicacia sobre el hecho de que estas relaciones permanezcan a través del tiempo, toda vez que es todavía muy corto el tiempo de operación del proyecto y no puede vislumbrarse aún resultados positivos en la problemática tanto en el terreno ecológico como en el socio-económico.

La relación entre las instituciones sociales o privadas se expresa en la siguiente figura:

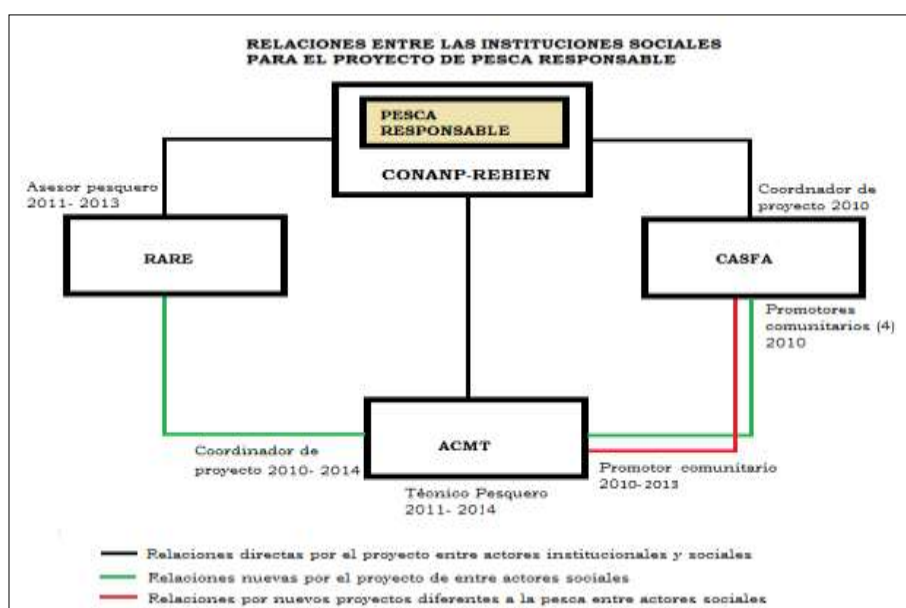


Figura 3: Relaciones entre actores sociales y Proyecto Pesca Responsable, elaboración propia

La relación entre estas instituciones empezó con el proyecto de Pesca Responsable en el año 2010, cuando CASFA y la REBIEN, consiguieron recursos privados para iniciar una serie de talleres introductorios sobre la pesca responsable que contó con la ayuda de un coordinador de proyecto y cuatro promotores de la región. Pero a pesar de que se informó del éxito del proyecto, no se continuó con la realización de los talleres.

En conclusión podría decirse que aún con el proyecto Pesca Responsable, que plantea la necesaria relación inter-institucional y la participación de los pescadores en la toma de decisiones (lo que llamaríamos un proceso de arreglos institucionales y gobernanza ambiental), en la realidad no se ha logrado integrar a los usuarios de los recursos pesqueros porque, pensamos, no se tiene una idea clara de la forma de trabajo más adecuada para conseguir los objetivos del proyecto. En general los actores institucionales y sociales no han sido capaces de transmitir la información de manera adecuada para que la marcha de “la pesca responsable” sea realmente funcional.

### **Referencias bibliográficas**

Bezaury-Creel, J., D. Gutiérrez Carbonell et al. 2009. **Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México**, In: *Capital natural de México*, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio. Conabio, México, 385-431.

Brenner, Ludger. 2010. Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología* 72, No. 2 (abril-junio), 283-310).

Diario Oficial de la Federación (DOF), 1995. “Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biósfera, la zona conocida como La Encrucijada, ubicada en los municipios de Mazatán, Huixtla, Villa Comaltitlán, Acapetahua, Mapastepec y Pijijiapan, Chis. Con una superficie de 144,868 hectáreas”. Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1995. México, D.F.

Olmos Martínez, E. y Vázquez Hurtado, M. (2009). Desarrollo rural y aprovechamiento de recursos naturales en Baja California Sur. *Revista Universidad de Sonora* No. 26: 15-18.

Ostrom, E. 2009. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *SCIENCE* VOL 325.

Ramsar. 2008. *Cultura y humedales*, Gland, Suiza