

DIALOGO Y CONSTRUCCIÓN DE
ACUERDOS EN EL ALTO GOLFO DE
CALIFORNIA:
EL CASO DE ALTO GOLFO
SUSTENTABLE



Catalina López Sagástegui, Alejandro Robles y Mara Hernández
con la colaboración de Rosario Espinosa

Caso elaborado por el Centro de Colaboración Cívica para
el Programa de Creación de capacidades para el manejo
efectivo de las Áreas Marinas Protegidas en el Golfo de California.
Mayo 2010.



1. INTRODUCCIÓN

2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

- A. Características de la zona
 - B. Antecedentes Históricos
 - i. Tiempos de sobreexplotación sin contratiempos
 - ii. Lucha de poder: conservación vs. explotación
 - iii. Escalada del conflicto
-

3. LOS ACTORES DEL DIÁLOGO Y SUS INTERESES

- A. Sector conservación
 - i. Organizaciones civiles de conservación y desarrollo sustentable
 - ii. Gobierno
 - B. Sector pesca
 - i. Productores
 - ii. Gobierno
 - C. Sector comercial
 - D. Facilitación imparcial
-

4. PROCESO DE DIÁLOGO Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS

- A. Impactos de AGS en la política pública
-

5. CONCLUSIONES: LOGROS Y RETOS

- A. Logros y factores que facilitaron el proceso de diálogo
- B. Obstáculos y retos

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento narra y analiza un proceso de transformación de conflicto en el Alto Golfo de California. Este proceso parte de una creciente polarización entre el sector ambiental preocupado por la conservación de la biodiversidad --particularmente de la vaquita marina-- y un sector pesquero que lucha por mantener la rentabilidad de su actividad. El proceso culmina con el establecimiento de una plataforma de diálogo multi-actor llamada Alto Golfo Sustentable.

El documento contiene tres secciones principales. La primera es una mirada al pasado desde la perspectiva de la gobernanza y el manejo de los recursos naturales. El objetivo es comprender la evolución del marco de valores, instituciones, políticas, leyes, metas fundamentales, programas y de la cultura que han dado origen a las tensiones y conflictos, así como a las acciones y reacciones de los sectores involucrados.

La segunda sección aborda los últimos cinco años, durante los cuales la colaboración, a través del diálogo y la construcción de consensos, entre las partes en conflicto ha significado un punto de partida en la creación de nuevas estructuras, principios y reglas para la gobernanza y el manejo de los recursos marinos. Además, se ha facilitado la implementación de políticas públicas desde una perspectiva integral y con la participación de los interesados y afectados. Esta experiencia no busca ser catalogada como una historia de éxito, ya que éste es efímero, a veces circunstancial, y varía de acuerdo a la perspectiva de cada actor; sin embargo, representa un caso en el cual se ha transitado por un camino diferente que invita a la reflexión y del cual hay mucho que aprender y compartir.

La tercera sección describe los logros que se han obtenido, así como los retos a los que se han tenido que enfrentar los actores. Sin duda, la experiencia que se ha vivido en el Alto Golfo ofrece valiosas lecciones que podrían ayudar en otros casos que involucren foros de diálogo multi-actor.

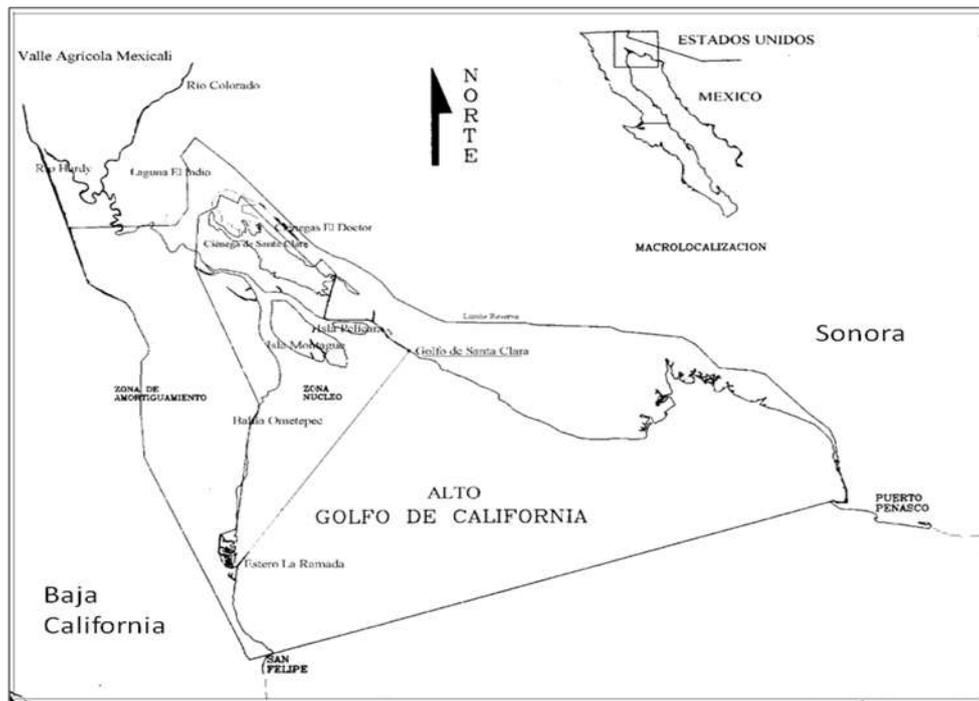
2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

A. Características de la zona

El Alto Golfo de California es una de las regiones más productivas del Golfo de California y cuenta con una variedad de hábitats críticos que cientos de especies utilizan para la reproducción, crianza, alimentación y reposo. Durante miles de años, las aguas del Río Colorado conformaron un mega-estuario en su desembocadura; sin embargo, actualmente el río prácticamente no fluye al mar salvo en esporádicas ocasiones cuando se generan excedentes en los

flujos de agua que México y Estados Unidos han comprometido para su uso agrícola, industrial y urbano.

En términos biológicos, la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (RBAGCYDRC),¹ decretada el 10 de junio de 1993 (ver mapa abajo) es importante porque alberga 1,457 especies de macrofauna, incluyendo 258 especies de peces, 131 especies de aves, 13 especies de mamíferos marinos y 1,050 especies de invertebrados. Estas especies representan 24% de la macrofauna total del Golfo de California. Además, la región registra un alto grado de endemismos. Desafortunadamente, el impacto humano ha puesto en riesgo de extinción a varias de estas especies. Las especies marinas amenazadas y/o en peligro de extinción más conocidas son la vaquita marina (*Phocoena sinus*) y la totoaba (*Totoaba macdonaldi*).



Mapa de la región del Alto Golfo de California

Actualmente, la pesca comercial y recreativa es de las principales actividades económicas que crean empleos directos e indirectos en una industria que genera divisas a través de la exportación del producto pesquero y el turismo. En términos de pesca, el Alto Golfo está entre los primeros lugares a nivel nacional en la producción de camarón azul, curvina golfinia, lisa, chano, sierra,

¹ Cubre una superficie de 934,756.25 ha que incluye aguas de jurisdicción del Golfo de California, así como terrenos de los municipios de Mexicali en Baja California y San Luis Río Colorado y Puerto Peñasco en Sonora

manta, guitarra, tiburón, jaiba y almeja. De estas pesquerías, la de camarón es la más importante y en promedio se producen 1,500-2,000 toneladas anualmente.

Los tres poblados principales de la región son, San Felipe, en Baja California, y El Golfo de Santa Clara y Puerto Peñasco, en Sonora. Puerto Peñasco es la ciudad con más habitantes (45,000 aproximadamente), seguida por San Felipe (15,000 aproximadamente), y por último El Golfo de Santa Clara (6,500 aproximadamente).² Los tres poblados fueron fundados a principios del siglo XX como campos pesqueros; no obstante, en la actualidad, cada uno posee una estructura económica diferente. En San Felipe y Puerto Peñasco, el turismo y la pesca son actividades productivas importantes. Por su parte, en El Golfo de Santa Clara, 80% del sustento económico proviene de la pesca artesanal.

Hoy en día, los impactos ambientales por la falta de agua en el Río Colorado y por la pesca son parte de las controversias entre ambientalistas y pescadores. Como se verá más adelante, unos culpan a las grandes modificaciones que existieron en el ecosistema mientras que otros responsabilizan a la sobrepesca por la disminución de los recursos naturales. Sin duda alguna, ambas han tenido fuertes impactos cuyas consecuencias se sienten actualmente.

B. Antecedentes Históricos

La gran diversidad biológica, la alta productividad, los endemismos y las especies en peligro de extinción han hecho de la región un foco de atención para organizaciones civiles y científicos nacionales y extranjeros dedicados a la conservación y el manejo de los recursos naturales. A lo largo de los años, los asuntos que aquejan a la región han requerido de la intervención de los gobiernos federales y estatales en México, y más recientemente, de los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá. En 1955, la desaparecida Dirección de Pesca e Industrias Conexas declaró la zona de la desembocadura de Río Colorado (zona núcleo actualmente) como zona de refugio para todas las especies.

i. Tiempos de sobreexplotación sin contrapesos

La abundancia de los recursos pesqueros ha sido la fuerza detrás del desarrollo social y económico en el Alto Golfo. Durante la primera mitad del siglo XX, las pesquerías de totoaba y tiburón atrajeron a pescadores de Sonora y Sinaloa que buscaban satisfacer la creciente demanda por estos productos.

² CONANP. Programa de Conservación y Manejo Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (2007).

En los años 40, la actividad pesquera comenzó a enfocarse en la captura de camarón, pesquería que en la actualidad es la más importante en la región.

Para 1975, la captura de totoaba había caído estrepitosamente y el gobierno respondió declarando una veda total de la especie. La totoaba se convirtió en la primera especie de pez marino en el mundo considerado en peligro de extinción. Cuando los científicos realizaban estudios de valoración del estado de la población de totoaba en los ochentas, se recolectaron los primeros especímenes frescos de vaquitas marinas. Esto reavivó el interés de la comunidad científica internacional por esta especie. La vaquita había sido descrita apenas en 1958 con base en un cráneo y vértebras que fueron encontradas. Durante años se le buscó con el nombre de cochito o duende, finalmente quedó manifiesto que los pescadores se refieren a ella como vaquita y posteriormente las ONGs³ le agregaron el calificativo de “marina”.

Se descubrió que la población de vaquita estaba siendo capturada incidentalmente en las redes agalleras utilizadas para la captura de la totoaba. Los registros de muerte incidental de vaquitas llamaron la atención de científicos y grupos dedicados a la conservación. Aunque la marsopa era conocida por los pescadores locales, la comunidad científica apenas comenzaba a conocer la especie. Estudios de mortalidad y censos para estimar su abundancia llevaron a la conclusión que, al igual que la totoaba, se trataba de una especie en peligro de extinción.

Las agencias gubernamentales federales y estatales responsables establecieron varios comités científicos con la participación de las instituciones académicas regionales y nacionales para encontrar soluciones que evitaran la extinción de la vaquita, entre ellos el Comité Internacional para la Recuperación de la vaquita (CIRVA).⁴ Estos comités difícilmente llegaban a plantear medidas de manejo y frecuentemente recomendaban más investigación que permitiera conocer mejor la biología y ecología de la especie, así como las causas de su declive. En un principio, los pescadores colaboraban con los investigadores en la colecta de datos sobre la totoaba y la vaquita; también registraban y compartían información sobre la mortalidad incidental de vaquita. Sin embargo, conforme los pescadores se sintieron afectados por los resultados de las investigaciones, su espíritu colaborativo disminuyó hasta convertirse en antagónico.

³ Organización no gubernamental; en el caso de este documento se refiere a organizaciones civiles dedicadas al estudio, conservación y manejo de recursos naturales.

⁴ También el Comité Técnico para la preservación de la vaquita y la totoaba en el Alto Golfo de California, el Subcomité técnico consultivo para la recuperación y Protección de la vaquita (*Phocoena sinus*), y la Coalición por el Alto Golfo.

ii. *Lucha de poder: conservación vs. explotación*

En 1988, desde el inicio del mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se convirtió en la agenda prioritaria.⁵ La creación de las primeras dependencias estatales dedicadas a la agenda ambiental vino a modificar el balance de poder que hasta ese momento radicaba en la Secretaría de Pesca, quien favorecía el *status quo* de sobreexplotación pesquera. Por su parte, las nacientes ONGs comenzaban a impulsar sus agendas de reformas para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

El 13 de febrero de 1992, la Secretaría de Pesca, presionada por las organizaciones ambientalistas para proteger a la vaquita, prohibió el uso de las redes totoaberas. En julio del mismo año, el programa UC-MEXUS⁶ llevó a cabo una conferencia en San Diego, California, para abordar los temas del Atún-Delfín y de la Totoaba-Vaquita. Durante esta reunión se planteó la posibilidad de crear una zona protegida para salvar a la vaquita de la extinción. La transformación del marco institucional, la creciente presión internacional y el uso del poder para imponer importantes medidas de manejo y conservación provocaron que las tensiones entre los sectores ambiental y pesquero se acrecentaran hasta convertirse en conflictos recurrentes.

A finales de la década de los 80 y principios de los 90 la captura de camarón disminuyó drásticamente, provocando la movilización de pescadores hacia otras actividades económicas en la región, así como la diversificación a otras especies objetivo en la actividad pesquera. Además, las negociaciones del TLCAN llevaron a que la ley de pesca se modificara para abrir espacio al sector privado en las pesquerías anteriormente reservadas exclusivamente para las cooperativas. Algunos investigadores consideran este cambio como una guerra en contra del sector social de la pesca, lo que desató múltiples conflictos en la región.⁷ Estos cambios en las pesquerías se tradujeron en un mayor número de redes agalleras operando en el agua, por lo que la amenaza a la vaquita fue en aumento.

Cuando se decretó la Reserva de la Biósfera Alto Golfo y Delta del Río Colorado, se esperaba que los barcos camaroneros de arrastre no pudiesen

⁵ Esta agenda política internacional ayudó a que el tema ambiental se volviese central en el debate político previo a la Cumbre de Río (Conferencia de las [Naciones Unidas](#) sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en [Río de Janeiro, Brasil](#), del 3 al 14 de junio de 1992), y a la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC).

⁶ University of California Institute for México and the United States, establecido en 1980 con sede en la Universidad de California Campus Riverside.

⁷ Ponce Conti, Yolanda. Cooperativas y reforma económica: el caso de las cooperativas ribereñas del camarón en Sinaloa (1982-2003). Universidad de Guadalajara-Universidad Autónoma de Sinaloa citada por Roberto Arriola "Pesca, cooperativas de pescadores y reforma económica en México" consultado en http://webkreator.com.mx/enlaces/pesca_cooperativas.html

operar dentro de la reserva. La propuesta de Reserva permitió que los pescadores abrigaran esperanzas en una nueva agencia gubernamental y una nueva forma de gestión (SEDESOL-INE). La necesidad de lograr la firma del TLCAN, obligaba a México a mostrar convicción política para atender los asuntos ambientales y a tomar acciones mediáticas que confirmaran esta convicción.⁸

Con el decreto de la Reserva vino la necesidad de crear un Programa de Manejo que ayudara a alcanzar los objetivos de conservación y manejo establecidos. En diciembre de 1993, con apoyo financiero internacional, inició dicho proceso, para el cual se realizaron reuniones comunitarias entre 1994 y 1995. En junio de 1996 se decretó el primer Programa de Manejo en México.⁹

El esquema “*top-down*” de la presidencia de Salinas y la primera mitad de la administración del Presidente Zedillo generaron importantes avances en cuanto a la creación de instituciones y leyes para mejorar la gestión ambiental. La autoridad mostraba voluntad y mano dura en la implementación de acciones que conviniesen a los intereses políticos, la mayoría ligados a la agenda política internacional promotora del libre comercio. Fue en esta época cuando por primera vez fueron arrestados pescadores por la pesca ilegal de tototaba y el producto y equipo fueron decomisados por las violaciones al marco legal ambiental. Sin duda, esto tomó por sorpresa a las comunidades que por décadas se acostumbraron a recibir la protección de la autoridad pesquera.

En enero de 1997, el CIRVA recomendó reducir a cero la captura incidental de vaquita, extender la Reserva para incluir todo el rango de distribución de la especie, eliminar las redes agalleras y de arrastre dentro de la Reserva, desarrollar nuevas artes de pesca, y fomentar actividades productivas alternativas a la pesca. En ese entonces se estimaba que la población de vaquita era de alrededor de 567 individuos y se determinó que la amenaza más grande que enfrentaba esta especie era la mortalidad incidental en redes de enmalle y agalleras.

Todos estos cambios fortalecieron al sector conservación, pero el sector pesquero tenía un peso importante en la región y no se iba a quedar cruzado de brazos. Las bases para un conflicto estaban sentadas, era cuestión de tiempo para que estos dos sectores comenzaran una de las batallas más complejas que se haya visto en la historia de la conservación en México.

⁸ Esto quedó de manifiesto en el número e importancia de las personalidades presentes en la ceremonia de declaración de la Reserva llevada a cabo en “El Cerro de la Lágrimas” en Puerto Peñasco.

⁹ Para 1996, se nombró como Director de la Reserva de la Biosfera al M en C. Juan Carlos Barrera Guevara bajo una modalidad que permitía ser parte de otra institución, en este caso el IMADES.

El 16 de Septiembre 1999, más de 100 pescadores ribereños del Golfo de Santa Clara incendiaron tres unidades oficiales de la PROFEPA y mantuvieron secuestrados durante el día a dos funcionarios. La queja era la falta de permisos para la pesca del camarón. Este evento dejó huella tanto en la PROFEPA como en la comunidad y propició que la inspección y vigilancia se convirtiera en un tema controversial. En palabras de un pescador de El Golfo de Santa Clara: *“todos los pescadores siguen pensando que el mar siempre les ha pertenecido. Y ahora ven al gobierno como un ladrón que viene a quitárselos”*.

Las tensiones entre la Secretaria de Pesca y el INE se incrementaban y las fricciones entre las ONGs y las comunidades pesqueras del Alto Golfo crecían. El sector pesquero presionaba a las autoridades para lograr más subsidios y permisos, a la vez que obstaculizaba la instrumentación de políticas de conservación a través de acciones unilaterales como los amparos frente a la normatividad que restringía la pesca de arrastre en la reserva. Por su parte, el sector conservación cabildeaba a las agencias de protección ambiental para que adoptaran políticas más restrictivas de la actividad pesquera, sin considerar el impacto económico y social que las medidas propuestas tendrían sobre las comunidades y los pescadores. Esto generaba un rechazo inmediato a todas las propuestas generadas por el sector conservación.

Los esfuerzos de ambos sectores eran o parecían ser contradictorios. Los decretos, normas, leyes y programas quedaban escritos en papel sin posibilidad de ser implementados. El resultado era un conjunto de políticas incoherentes, no sustentables y generadoras de conflicto (Figura 1). Ante la falta de coordinación e integralidad en las políticas públicas, la corrupción, la complicidad, la simulación y la tolerancia a la ilegalidad generaban en la región una cultura de “no pasa nada”. Representantes de la autoridad pesquera apoyaban y se beneficiaban de la pesca ilegal y era tabú hablar de corrupción como parte del problema.

Así, a pesar de todos los esfuerzos para proteger a la vaquita, los casos de muerte incidental seguían ocurriendo, por lo que la necesidad de frenar el camino a la extinción de la especie seguía siendo la prioridad. Por su parte, la producción pesquera iba en declive como resultado de la sobreexplotación. En resumen, el marco de gobernanza era disfuncional e incapaz de lograr objetivos de conservación o de desarrollo económico sustentable.

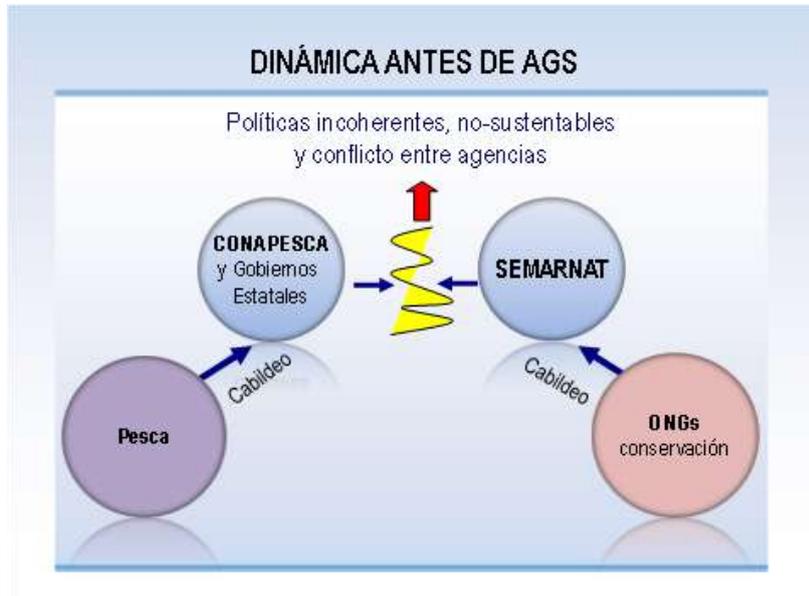


Fig. 1. Las estrategias de los sectores de conservación y pesca atacaban el problema desde un solo punto de vista, cabildeando a la autoridad que fuera más a fin a sus intereses, sin tomar en cuenta los intereses del otro sector.

iii. Escalada del Conflicto

El 23 de septiembre de 2002, la SEMARNAT publicó la Norma Emergente 139 (NOM-EM-139-2002) con el objetivo de reducir la mortalidad incidental de vaquitas, prohibiendo en la reserva el uso de artes de pesca que arrastran sobre el fondo marino, así como las redes agalleras con luz de malla mayor a 6 pulgadas. Asimismo, la publicación de esta norma sentaba el precedente para instar a la pesca industrial a presentar una autorización de impacto ambiental para realizar las actividades de pesca de camarón dentro de la Reserva.

Sin embargo, la reacción del sector pesquero fue de total rechazo y confrontación. Las cosas alcanzaron un punto crítico el 23 de Octubre 2003 cuando en Puerto Peñasco unos 350 pescadores con sus familias bloquearon la carretera Sonoyta-Puerto Peñasco, Sonora, dejando varados a unos 2 mil turistas estadounidenses entre el domingo y lunes. Todo esto sucedía tan solo dos días antes de que el Presidente Bush viajara a Los Cabos para participar en la reunión de la APEC del 26 y 27 de octubre de 2003. Ante esta presión, la autoridad permitió la entrada de los barcos de arrastre durante el resto de la temporada y se abrió la posibilidad de modificar la norma.

Casi ocho años después del establecimiento del CIRVA, en 2004, la conclusión contundente del comité fue que las artes de pesca que capturaban vaquitas se habían duplicado de 1999 a 2004, mientras que la población de vaquita continuaba en franco declive. Por tal razón, en 2005, el CIRVA recomendó que se designara como refugio el área de mayor concentración de la vaquita, y que

en esta zona se prohibieran todas las redes de pesca. El polígono de protección de la vaquita que propuso el CIRVA abarcaría un área de 1,263.77 km² en donde se habían registrado el 78.16% de los avistamientos de vaquita de los últimos 30 años.

Pero las recomendaciones del CIRVA no dejaron conformes a la comunidad conservacionista internacional que exigía resultados concretos. En marzo de 2005, el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (NRDC por sus siglas en inglés), amenazó con comenzar una campaña de boicot dirigida a la principal comercializadora de camarón, Ocean Garden Products, Inc. (OGP). NRDC centró sus esfuerzos en la paraestatal como medida de presión para el Gobierno de México. El objetivo de la campaña era convencer a los consumidores norteamericanos de no comprar camarón de OGP por estar causando de manera indirecta la mortalidad de la vaquita. NRDC deseaba que OGP exigiera al gobierno tomar acción con respecto a salvar la vaquita, o se atuviera a las consecuencias del boicot. Por su parte, OGP alegaba que ella no operaba embarcaciones, sólo compraba el producto y que por lo tanto no eran la causa del problema.

Finalmente, el 5 de junio de 2005, en la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, y en respuesta a las amenazas de boicot, el presidente Vicente Fox anunció la medida de establecimiento del polígono, que finalmente se concretó hasta el 8 de septiembre. La ampliación del área de protección era vital para la recuperación de este pequeño cetáceo.

No obstante, los meses previos al decreto, en particular de junio a agosto, la presión para frenar esta medida aumentó. La CONPESCA y los gobiernos de los Estados se oponían a la creación del refugio, las negociaciones de la SEMARNAT en las comunidades se estaban volviendo cada vez más tensas y existían amenazas de violencia. Los pescadores veían en la creación del refugio una amenaza a la actividad pesquera, su principal fuente de sustento económico y modo tradicional de vida. En las reuniones con altos funcionarios de la SEMARNAT no se lograban acuerdos y los funcionarios eran casi “secuestrados” por la multitud de pescadores inconformes. El Centro Intercultural de Estudio de Desiertos y Océanos (CEDO), por ser la ONG más local, sufría de primera mano los embates de los pescadores, quienes llegaron a amenazar con incendiar las oficinas de la organización.

Así, se estaban generando las condiciones para que estallara un conflicto social regional entre dos grandes polos: por un lado organizaciones ambientalistas y SEMARNAT, que defendían a la vaquita, y por el otro, los

pescadores y la CONAPESCA, defensores del derecho a la pesca de camarón, una de las especies comerciales más valiosas a nivel nacional e internacional.

Fue en este contexto que la organización Noroeste Sustentable inició un esfuerzo para que las partes en conflicto dialogaran y encontraran una solución consensada. Este esfuerzo cambiaría notablemente la dinámica de interacción entre los actores del Alto Golfo y daría nacimiento a la plataforma permanente de diálogo multi-actor que se autodenominó Alto Golfo Sustentable.

3. LOS ACTORES DEL DIÁLOGO Y SUS INTERESES

A continuación se describen los intereses de los actores que participaron en el proceso de diálogo que dio origen a Alto Golfo Sustentable.

A. Sector conservación

i. Organizaciones civiles de conservación y desarrollo sustentable

Debido a la gran riqueza biológica de la región, grupos científicos y organizaciones civiles dedicadas a la conservación han estado presentes en la zona desde hace aproximadamente 30 años. Estos grupos no sólo trabajan para resolver el problema de la vaquita, sino que también buscan un desarrollo sustentable de la región. Este sector busca un manejo eficaz de los recursos naturales, en el cual se integren aspectos económicos para mejorar los esquemas de aprovechamiento. Entre sus fortalezas están la capacidad de difusión y manejo de programas de educación ambiental, experiencia académica que les permite brindar asesoría a diferentes actores y la habilidad de recaudar fondos para apoyar diversas iniciativas.

A continuación se incluye una breve descripción de las organizaciones civiles que han participado en el proceso de diálogo:

- **NRDC**: La organización tiene base en Estados Unidos y busca proteger la biodiversidad del planeta. Debido a que, desde su punto de vista, el gobierno mexicano no estaba haciendo lo suficiente por salvar a la vaquita, decidió amenazar con lanzar una campaña de boicot en contra de OGP en Estados Unidos, donde la empresa vende el 70% de su producto. NRDC buscaba eliminar la pesca ilegal e introducir técnicas de pesca sustentables y que no fueran una amenaza para la vaquita.
- **WWF**: dedicada a la conservación de la biodiversidad a través del uso sustentable de los recursos naturales renovables. Esta organización ha estado involucrada con la conservación de la vaquita desde 1993, ha encabezado campañas de educación sobre esta especie, estudios científicos sobre la vaquita y las pesquerías de la región, así como experimentos de artes de pesca alternativos. Aún cuando WWF no estaba de acuerdo con las tácticas radicales de NRDC, la amenaza de

boicot había logrado reunir a los actores. Reconociendo que un boicot tendría un efecto negativo en la población de pescadores, la organización mantuvo una posición moderada y consideraba que la solución radicaba en compensar a los pescadores por dejar de pescar en el Refugio de Protección para la vaquita.

- CI: aunque ya no está activo en el Golfo de California, CI jugó un papel relevante antes y durante el establecimiento de la reserva. Se enfocaba en la construcción de alianzas y apoyaba la generación de programas de manejo, pruebas de tecnología pesquera y trabajo comunitario.
- CEDO: localizada en Puerto Peñasco, se dedica a la generación de conocimiento sobre el Alto Golfo y el desierto que lo rodea; ha encabezado estudios sobre las pesquerías y su impacto sobre la población de vaquita. La institución promueve la creación del refugio para proteger a la vaquita, sin embargo, opina que este generará beneficios a la pesquería de camarón también. La mesa de diálogo es importante para el equipo del CEDO ya que representa la oportunidad de sanar la relación con los pescadores. Por ser una organización local, no solamente se preocupa por el manejo sustentable de los recursos, sino del bienestar económico de los pescadores.
- Pronatura-Noroeste: basada en San Luis Río Colorado, se dedica a la conservación de la flora, fauna y ecosistemas prioritarios del Noroeste de México, promoviendo el desarrollo de la sociedad en armonía con la naturaleza. A pesar de la buena relación que mantenía con las comunidades locales de pescadores ribereños, la organización se sentía frustrada por los incipientes avances en los esfuerzos de conservación. Sin embargo, reconocía que los efectos de un boicot podrían ser devastadores para las comunidades. La organización mantuvo una posición ante el conflicto moderada ya que su objetivo era lograr un acuerdo con el cual todos los actores quedaran satisfechos.
- Noroeste Sustentable A.C.: busca generar visión compartida, buena gobernanza, aprendizaje colectivo y desarrollo de capacidades locales a través de procesos multi-actor; jugó el papel de convocante y mediador durante los primeros meses de existencia de Alto Golfo Sustentable (AGS).

ii. Gobierno

Aunque el gobierno no forma parte de Alto Golfo Sustentable, ha sido el principal interlocutor de éste tras establecer acuerdos.

- La SEMARNAT es la rama del gobierno que tiene bajo su mandato la protección del medio ambiente y sus recursos. Coincide con las organizaciones civiles en cuanto a la gravedad de la situación de la vaquita y es por eso que ha conseguido recursos económicos para

ofrecer alternativas a la pesca o dejar de usar las artes de pesca destructivas. Debido a que buscan evitar un estallido social decidió, a través de CONANP y PROFEPA, reforzar la implementación de medidas de manejo y mantener un canal de comunicación con las comunidades, al mismo tiempo que busca una coordinación con CONAPESCA.

B. Sector Pesca

i. Productores

La pesca es la actividad económica predominante en el Alto Golfo, por lo que los pescadores constantemente luchan por mantener oportunidades para seguir pescando. El sector productivo ha manifestado en varias ocasiones la necesidad de completar un ordenamiento pesquero, implementar medidas de manejo como vedas, así como diseñar e implementar un programa permanente de inspección y vigilancia. Hay miembros de este sector que buscan oportunidades para pasar de la pesca a otra actividad económica.

El sector pesquero se divide en las siguientes dos categorías:

- Flota artesanal: Se organizan en sociedades cooperativas. Según datos de la Reserva, se estima que El Golfo de Santa Clara tiene entre 400 y 600 pangas; San Felipe, entre 400 y 450; y de 150 a 200 en Puerto Peñasco. Una embarcación puede contar con uno a cinco permisos de pesca comercial, aunque es importante mencionar que no todas operan en el mismo espacio y tiempo. El sector negaba la existencia de la vaquita, mencionando que era un invento de los científicos, y no apoyaba la creación de un refugio para la vaquita pues les restringía el acceso a zonas de pesca donde se encuentra el camarón con la mejor calidad. Asimismo, el sector estaba en contra del boicot, y culpaba a los pescadores ilegales (no afiliados a las cooperativas) de las muertes de vaquitas y a la flota industrial por daños al fondo marino. El incentivo para que este sector se sentara en la mesa de diálogo era la oportunidad de ordenar la pesca, así como la posibilidad de establecer medidas de manejo pesquero como las vedas.
- Flota industrial: Se organiza en sociedades cooperativas, armadores o permisionarios. Emplean el método de arrastre para llevar a cabo la extracción de producto. La mayoría de las embarcaciones se encuentran en Puerto Peñasco (114), mientras que en San Felipe hay 16 barcos. No se ha reportado un número significativo de muertes de vaquitas en las redes de arrastre, por lo que este sector consideraba injustas las medidas que los excluían de la pesca en el Alto Golfo y estaba en contra del establecimiento del refugio para la vaquita. Este sector está dispuesto a apoyar medidas como las vedas. Históricamente han tenido

problemas con los pescadores ribereños y se considera víctima de los excesos de los pescadores de panga.

ii. Gobierno

- CONAPESCA: Órgano desconcentrado de la SAGARPA encargado de la legalidad, calidad y transparencia y encargado de fomentar y desarrollar de manera sustentable el sector pesquero y acuícola del país. Esta dependencia expide los permisos de pesca necesarios y, con la asesoría del INAPESCA, genera normas y planes para el manejo de los recursos pesqueros. Además cuenta con personal dedicado a realizar las actividades de inspección y vigilancia en campo. Otorga subsidios y créditos a los pescadores ribereños para el desarrollo del sector. A pesar de estar consciente de los efectos negativos que provocan las redes agalleras y la pesca de arrastre, no está de acuerdo con pedir a los pescadores que se retiren de la actividad.

C. Sector comercial

En el 2005, cuando el AGS se originó, solamente existía una comercializadora que acaparaba la oferta de camarón que se extraía en la región. Es importante mencionar que, a raíz de su privatización, se han abierto oportunidades para que otras comercializadoras entren a trabajar en la región. Hasta el momento, ninguna de ellas ha participado en AGS o en las mesas de diálogo que se han generado en respuesta a la urgencia de la situación.

- Ocean Garden Products, Inc.: Empresa paraestatal dedicada a la importación, exportación, venta y comercialización de productos pesqueros. Se especializa en la comercialización de camarón mexicano (silvestre y de acuicultura) de primera calidad. Compraba el 80% de la producción local y exportaba el 70% del producto a Estados Unidos. Un componente de la carta de presentación del producto era su procedencia legal, por lo que la empresa requería que todo el producto tuviera su respectiva factura. La empresa además otorgaba financiamiento a los pescadores independientes y artesanales para que estos pudieran habilitar las pangas y comprar redes. El compromiso con el desarrollo de las comunidades y la posibilidad de llevar a la quiebra a más de 1,000 pescadores si el boicot se lograba motivó a representantes de la empresa a asistir a las reuniones de diálogo.

D. Facilitación Imparcial

- CCC: organización civil promotora del diálogo con sede en la Ciudad de México; trabaja junto con NOS para capacitar a los actores en la resolución de conflictos, negociación colaborativa y comunicación efectiva. Participó como asesor y observador del proceso a finales de

2005 y a partir de 2006 asumió el papel de mediador y facilitador imparcial.

4. PROCESO DE DIÁLOGO Y CONSTRUCCION DE ACUERDOS

En junio del 2005, bajo un clima de conflicto, NRDC y OGP comenzaron un diálogo a propuesta de NOS, quien fungió como convocante y mediador entre las partes en conflicto. Era claro que un mayor escalamiento del conflicto podía afectar los intereses de todos los actores, pero las partes tampoco estaban dispuestas a ceder en sus intereses prioritarios. NOS comenzó a entablar diálogos con cada una de las partes en busca de oportunidades que permitieran dejar a un lado el conflicto y comenzar a construir un futuro que cuidara los intereses de todos los sectores involucrados. En estos diálogos bilaterales OGP reconoció que un boicot podría tener serias implicaciones económicas para el sector pesquero; mientras que los activistas de la conservación admitían que una mayor polarización podría generar condiciones aún más adversas para instrumentar medidas efectivas de conservación.

A la mesa de diálogo se sumaron otras organizaciones civiles dedicadas a la conservación y pescadores de la región invitados por OGP. También se discutió sobre la pertinencia de convocar a autoridades gubernamentales, pero en ese momento predominaba una enorme desconfianza hacia el gobierno, a quien se le percibía como cortoplacista y más preocupado por intereses políticos. Fue por ello que las partes decidieron restringir el diálogo, en un primer momento, a los actores permanentes involucrados en la problemática (es decir, el sector pesquero y de conservación).

Muy temprano en el proceso de diálogo, los representantes de ambos sectores descubrieron que compartían una genuina preocupación por encontrar soluciones de fondo y a largo plazo que permitieran un aprovechamiento sustentable de los recursos marinos del Alto Golfo. También descubrieron que estas soluciones podían ser presentadas conjuntamente a las autoridades y que juntos tendrían mayor poder de convocatoria e incidencia. Motivados por estos descubrimientos, en julio del 2005, los participantes del diálogo acordaron mantener una plataforma permanente de diálogo a la cual llamaron Alto Golfo Sustentable (AGS).

AGS incluía a representantes del sector pesquero de ribera e industrial de las tres comunidades principales del Alto Golfo, a organizaciones civiles nacionales e internacionales y a la comercializadora de camarón.

El primer acuerdo alcanzado por este grupo fue mantener siempre el compromiso de escuchar y dialogar con respeto. También acordaron que

trabajarían conjuntamente para buscar la conservación de la vaquita marina y el aprovechamiento sustentable del camarón. Este objetivo general enmarcaría los diálogos posteriores y daría cohesión al grupo, pues consideraba los intereses prioritarios de todas las partes.

Al crear las condiciones adecuadas para entablar un diálogo, los conflictos comenzaron a transformarse, intereses comunes fueron evidentes y la distancia entre sectores históricamente enfrentados comenzó a estrecharse. La voluntad al diálogo ayudó al grupo a diseñar y asumir los Acuerdos de Peñasco (28 de julio de 2005), o bien las acciones que de manera conjunta y coordinada el grupo buscaría implementar en su búsqueda de la sustentabilidad en el Alto Golfo (Figura 2):

1. Eliminar la captura de vaquita
2. Erradicar la pesca ilegal en el Alto Golfo
3. Mejorar la eficiencia de la pesquería de camarón en el Golfo de California

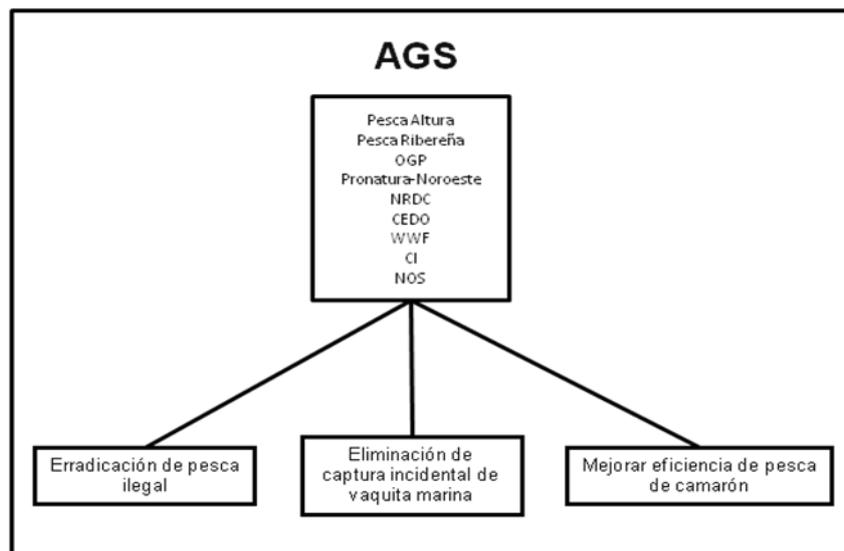


Fig. 2. Los tres principales acuerdos de AGS se convirtieron en temas de trabajo de igual número de grupos.

Las percepciones negativas cambiaron cuando a cada sector le fueron reconocidas sus necesidades. Un pescador de Puerto Peñasco comentó: “teníamos coraje porque sentíamos que al mundo le importaba más un animalito [la vaquita] que un ser humano. AGS nos permitió apreciar la importancia de evitar su extinción y los esfuerzos realizados para garantizar su supervivencia”. Al mismo tiempo, el sector de conservación reconocía su disponibilidad para salvar la vaquita, sino para alcanzar prácticas pesqueras

sustentables: “los pescadores están sacrificando su sustento para ayudarnos a salvar esta especie. AGS creó un espacio donde pescadores, organizaciones civiles, comercializadores y el gobierno pueden discutir sobre el manejo de las pesquerías”.

La relevancia de estos acuerdos descansa en el hecho de que AGS logró catalizar una serie de eventos que permitiría un avance importante no sólo en cuanto a conservación de vaquita, sino también en el manejo de recursos pesqueros. El grupo multisectorial estaba generando propuestas con acciones concretas que tomaban en cuenta los intereses y perspectivas de todos los actores. Estas propuestas se presentaban a las autoridades competentes y promovían sinergias entre las acciones de gobierno de las distintas dependencias. La figura 3 resume la dinámica de trabajo que propició AGS y que contrasta claramente con la dinámica de la figura 1, donde los actores trabajaban unilateralmente para lograr sus objetivos.



Fig. 3. Los miembros de la sociedad civil de los sectores pesquero y ambiental dialogan para identificar puntos de acuerdo que les permiten hacer un planteamiento unificado a las autoridades. Con base en estos planteamientos, las autoridades trabajan de manera más coordinada en acciones de protección de la vaquita, y de aprovechamientos sustentable de los recursos pesqueros, cuyos efectos serán de largo plazo.

A. Impactos de AGS en la Política Pública

Quizá uno de los logros más grandes de AGS ha sido su programa de vigilancia participativa. En el 2006 OGP acordó otorgar recursos económicos para que los pescadores diseñaran e implementaran un programa de vigilancia que complementara a los esfuerzos de la autoridad. La ejecución de este programa generaba una situación “ganar-ganar” para todos: se cuidaba el camarón durante su periodo de reproducción, se aseguraba que no hubiera redes agalleras operando en el agua amenazando a la vaquita y la comercializadora demostraba su compromiso con la salud ambiental. Desde ese año, miembros de AGS han mantenido el programa de vigilancia participativa en el Alto Golfo y trabajan con CONAPESCA, CONANP y PROFEPA para coordinar esfuerzos.

Otro gran logro fue que los pescadores acordaran dejar de utilizar las redes con luz de malla mayor a 6 pulgadas, por lo que las ONGs comenzaron a trabajar en la búsqueda de artes de pesca alternativos. En los cinco años de su existencia, miembros de AGS han participado en una variedad de actividades relacionadas al desarrollo de artes de pesca que involucran a ONGs, científicos mexicanos y extranjeros, pescadores y el INAPESCA. Los pescadores, aunque aún se puede encontrar resistencia por parte de algunos, pasaron del rechazo a las medidas de conservación a la participación proactiva en los experimentos. Esto se logró cuando las ONGs, científicos e INAPESCA reconocieron que la participación de pescadores no solamente era crucial para poder realizar las pruebas, sino también para darle transparencia a un proceso y generar confianza entre miembros de las comunidades.

Mientras que los resultados concretos de todas las actividades iban a tardar en materializarse, AGS abrió una puerta que durante mucho tiempo estuvo cerrada: la posibilidad de diálogo abierto y directo con las autoridades (Figura 3). AGS se reunió con representantes de SEMARNAT y CONAPESCA para discutir acciones que se traducirían más tarde en compromisos establecidos en varias medidas de conservación como: el Programa de Protección de la vaquita dentro del Área de Refugio, programas de inspección y vigilancia de PROFEPA y CONAPESCA, e inclusive en el Programa de Acción para la Conservación de la Especie: vaquita (PACE Vaquita). Los Acuerdos de Peñasco se convirtieron en la base de los esfuerzos de conservación de la región, fueron los tres puntos que todos los actores acordaron como los más urgentes e importantes.

Las conductas de respeto y apertura que en AGS se hicieron comunes comenzaron a permear hacia otros foros y mesas de diálogo. Esfuerzos que después fueron encabezados por otros grupos, sobre todo los del gobierno, comenzaron a desarrollarse de manera más fluida. El mejor ejemplo de esto es el Programa de compensaciones que mantiene SEMARNAT desde el 2007. El

objetivo de este programa es compensar a los pescadores por la venta o renta de sus permisos de pesca, por hacer un cambio en sus artes de pesca o bien por participar en los estudios de desarrollo de artes alternativos. AGS analizó la propuesta y trabajó con SEMARNAT para crear un programa que cumpliera con las necesidades de las comunidades. Debido a que la relación entre autoridad y sociedad civil todavía era frágil, las negociaciones relacionadas a la valuación de los permisos se llevaron a cabo en el foro de AGS. Esto garantizaba transparencia y confianza, generando interés por el programa. El gobierno ha mantenido mesas de diálogo en las comunidades y cada año discute con las organizaciones civiles y los pescadores para diseñar un programa que responda a las necesidades relevantes.

Este programa de compensaciones es un componente del Programa de Acción para la Conservación de la Especie: Vaquita (*Phocoena sinus*), también conocido como PACE: Vaquita, presentado por la SEMARNAT en febrero del 2008. En este documento, el gobierno federal reúne toda la información y los esfuerzos generados por el CIRVA, el Consejo Asesor de la Reserva, el Subcomité técnico para la recuperación de la Vaquita, CONAPESCA, INAPESCA, así como de AGS y sus miembros. En agosto del mismo año se presentó el Plan de Acción de América del Norte para la Conservación de la Vaquita (NACAP-Vaquita por sus siglas en inglés),¹⁰ cuyo propósito es adoptar un enfoque trinacional sobre la problemática. Este documento, que también fue generado con la participación de miembros de AGS y tomando en cuenta los compromisos del grupo, se enfoca en generar alianzas que complementen los esfuerzos del gobierno mexicano.

Es importante reconocer que existen temas sobre los cuales no se han alcanzado acuerdos. En particular, la eliminación de las redes de arrastre en el refugio ha sido resistida por el sector de pesca industrial, por la vía del amparo. Las manifestaciones de impacto ambiental elaboradas por el sector pesquero también han sido motivo de conflicto, pues las organizaciones ambientales han puesto en duda la imparcialidad de las mismas. Finalmente, las comunidades de pesca ribereña han resistido esfuerzos de vigilancia que atentan contra cooperativas tradicionales. Estos y otros retos han generado tensión en AGS, distanciamiento entre algunos actores, así como momentos de desinterés por continuar participando en AGS. No obstante, el impacto de AGS en generar cultura de diálogo y colaboración entre los principales actores de la región es notable.

5. CONCLUSIONES: LOGROS Y RETOS

¹⁰ Comisión para la Cooperación Ambiental (2008) Plan de Acción de América del Norte para la Conservación-Vaquita.

La problemática de la vaquita ha proporcionado a los actores una experiencia de aprendizaje en donde se han roto viejos paradigmas y se ha logrado demostrar que es posible y necesario el diálogo y la negociación para acordar estrategias innovadoras que permitan a cada uno de los actores alcanzar sus metas y satisfacer sus intereses. A continuación se discutirán varios de los impactos y lecciones aprendidas que los mismos miembros de AGS han identificado y descrito.¹¹

A. Logros y factores que facilitaron el proceso de diálogo

- *Equilibrio de poder.* Durante mucho tiempo el sector pesquero había gozado de los beneficios que el poder político y económico le daban. Era tal el poder que cualquier medida que intentara cambiar el *status quo* era rápidamente contrarrestada. Con la firma del TLC, los cambios en la estructura del gobierno que separaba los asuntos ambientales de los pesqueros, y con la presencia de las ONGs, el poder comenzó a balancearse. Esta lucha de poder entre ambos sectores no estaba dando resultados ya que estaban enfrascados en una dinámica destructiva que no les permitía siquiera cuidar sus propios intereses. Era evidente que las medidas de conservación no podían ser forzadas ya que esto generaría un conflicto social. Al mismo tiempo el sector pesquero sabía que un boicot les podría hacer mucho daño y por lo tanto seguir resistiendo los esfuerzos del sector ambiental ya no era la mejor opción. Este equilibrio de poder generó incentivos para que todos los actores estuvieran dispuestos a sentarse a negociar.
- *Presencia de mediador/facilitador.* El papel que tuvo NOS al inicio del diálogo fue crítico para generar puentes, convocar y generar confianza para que el primer acercamiento entre las partes (NRDC y OGP) se diera; este acercamiento fue determinante para alcanzar la firma de los acuerdos de Puerto Peñasco. Un poco después, el CCC se incorporó con métodos de análisis, herramientas de construcción de consensos y capacitación que permitieron a los actores iniciar la implementación y mejorar el diálogo con la autoridad. El CCC tomó el rol de facilitador lo cual dio a las reuniones un carácter distinto a las reuniones oficiales. La facilitación por parte de un profesional imparcial por primera vez se identificaba como algo necesario ante una situación donde el conflicto y la diferencia en pensamiento no permitían una comunicación efectiva entre los actores. El interés principal del CCC ha sido crear un proceso donde se genere consenso, lo que fue reconocido por los actores.

¹¹ Esta información ha sido recopilada por el CCC a través de encuestas y evaluaciones del grupo; Reporte de encuestas del grupo Alto Golfo Sustentable (2006), *Evaluación de AGS, Cambio más significativo* (2007) y *Sistematización de AGS* (2010).

- *Ambiente de confianza y apertura:* Las diferencias entre los actores son vistas como oportunidades y no como amenazas. Los actores reconocen que la solución se alcanzará de manera colectiva y, aunque pertenecen a distintos sectores, se sabe que el diálogo es necesario para dar valor agregado a las soluciones propuestas. La colaboración permitió crear situaciones “ganar-ganar” para los actores involucrados.
- *Transparencia:* El proceso establecido dentro de AGS se basa en la transparencia (“la información es de todos”). Los miembros de AGS comenzaron a compartir información (reportes técnicos, informes, minutas, conocimiento, etc.), reconociendo que el acceso a la información iba a permitir un mejor entendimiento del contexto que se vivía. Comenzaron a compartir información que ayudaba a los demás a entender la dinámica de sus respectivos sectores, al mismo tiempo que se identificaban nuevas oportunidades y retos a enfrentar. En una reunión de AGS todos están invitados a participar, o simplemente escuchar, si así lo desean.
- *Escucha activa:* Para generar un diálogo efectivo, los actores tuvieron que escuchar las perspectivas e intereses de todos los participantes, con lo cual se trascendieron prejuicios y falsos supuestos que subyacían al conflicto. Esto permitió tener una mejor comprensión del problema y generó empatía entre las partes.
- *Intereses comunes y complementarios:* La escucha activa también permitió descubrir que, en muchos casos, los actores compartían intereses, pero los estaban expresando de manera distinta. En otros casos los intereses eran complementarios. El diálogo permitió un mejor entendimiento de las prioridades de cada actor, y esto generó que se tuviera una visión más completa de la situación y el contexto en el que se desarrolla. Por ejemplo, los pescadores comenzaron negando la existencia de la vaquita y rechazaban cualquier medida recomendada por el sector ambiental. Sin embargo, conforme escucharon los argumentos de las ONG, comprendieron que la extinción de una especie podría tener efectos negativos para ellos. Ahora, los pescadores reconocen la importancia de proteger a la vaquita y saben que este movimiento traerá beneficios a su sector como el ordenamiento de la actividad y la posibilidad de, en un futuro, comercializar un producto sustentable que les genere mayores beneficios económicos.
- *Legitimidad ante las autoridades:* AGS ofreció una plataforma segura en donde los diferentes sectores experimentaron con distintos esquemas de trabajo y descubrieron que es posible trabajar de manera coordinada y colaborativa. Sus miembros sintieron que contaban con el poder para actuar con credibilidad ante las agencias de gobierno. El gobierno ha expresado que AGS les enseñó la importancia de establecer una buena

relación y comunicación con la sociedad civil. Esta relación basada en la comunicación, el respeto y la reciprocidad demuestra que este tipo de foros son necesarios para fortalecer procesos democráticos en donde la participación social es un componente importante. Aún más importante, representantes del gobierno han expresado que AGS ha sido clave para mejorar la relación entre SEMARNAT y SAGARPA.

- *Paciencia*: Los procesos colaborativos que involucran a actores de diferentes sectores son largos y complejos. En el caso de AGS, los actores han aprendido a aceptar que no siempre se obtiene lo que cada uno de ellos busca, o que a veces tienen que esperar a que otras metas se alcancen para poder cumplir sus objetivos. Tal es el caso de NRDC y su objetivo de eliminar las redes agalleras. Las ONGs y científicos han tenido que aceptar que las artes de pesca se irán sustituyendo conforme se vayan desarrollando otras opciones. Esto quiere decir que el proceso será lento, sin embargo las comunidades no sufrirán un impacto económico negativo.
- *Soluciones de largo plazo*: El camino de diálogo multi-actor elegido por AGS ha demostrado ser el más adecuado no solamente para llegar a un acuerdo o lograr el consenso, sino para mantener un esfuerzo colaborativo y buscar soluciones de largo plazo. A casi cinco años de distancia, los Acuerdos de Peñasco son la base de los programas de conservación y manejo de recursos en el Alto Golfo; son el punto en común entre todos los actores.
- *Impactos en política pública*: El foro de AGS ha permitido que tanto gobierno como la sociedad civil aprendan a diseñar políticas públicas de manera conjunta, incrementando la aceptación de estas políticas por parte de la sociedad y, por lo tanto, dando lugar a soluciones de largo plazo. La sociedad civil es consciente de la importancia de comunicar efectivamente sus necesidades, mientras que el gobierno trabaja continuamente por crear políticas que incorporen esas necesidades y que realmente ataquen el problema. El PACE-Vaquita es un ejemplo de cómo una serie de políticas se han estado desarrollando para que de manera coordinada, y desde varios puntos de vista, se trate de solucionar un problema. Si analizamos cada una de esas políticas aisladamente es difícil ver la coherencia entre ellas. El trabajo en el Alto Golfo se ha convertido en un “ejemplo a seguir” y los intentos de duplicar este esquema de trabajo se han comenzado a ver en otros lugares (por ejemplo, en Loreto y Bahía de La Paz).

B. Obstáculos y retos

- *Representatividad de actores*: Para encontrar soluciones integrales que respondan a las necesidades de todos los actores, es necesario cuidar

la representatividad de los mismos. AGS fue exitoso debido a que integraba a los representantes de todos los sectores afectados y/o interesados en el tema de sustentabilidad en el Alto Golfo. Esto no quiere decir que el grupo no ha pasado por momentos en los cuales la representatividad no ha sido la adecuada, esta es una tarea constante que debe atenderse eficientemente para mantener el ritmo de trabajo. Es importante mencionar que la representatividad no solamente se refiere a estar físicamente presente en el grupo, sino también a expresar necesidades, preocupaciones, opiniones, etc., cuando sea necesario.

- *Diferentes capacidades en las organizaciones, grupos o dependencias:* Dos de los factores comúnmente ignorados son la evaluación de las capacidades y la definición de roles de cada uno de los actores. El ambiente de urgencia creado por la situación crítica de la vaquita provocó que los actores comenzaran a diseñar estrategias de conservación sin identificar las responsabilidades y capacidades de implementación de cada uno de ellos. Es muy importante que se entiendan las necesidades de cada actor para poder alcanzar las metas. Cada actor avanza a un ritmo específico que, en la mayoría de las ocasiones, responde a factores externos al proceso (cambios en legislación, escasez de recursos, falta de personal capacitado, burocracia, etc.).
- *Financiamiento:* La falta de resultados genera frustración entre los actores; sin embargo, es necesario reconocer que, como sucede en otros lugares, en muchos casos la falta de resultados se debe a la escasez de recursos financieros. En la región hacen falta fondos para todo: las organizaciones civiles necesitan fondos para llevar a cabo estudios y programas de monitoreo, el sector pesquero requiere dinero para equipar sus embarcaciones, el gobierno no puede implementar programas de vigilancia porque no hay fondos para cubrir costos operativos, etc.
- *Corrupción:* Esto se da en todos los sectores y requiere del compromiso de todos para generar un cambio de fondo en el comportamiento de los actores. La historia del Alto Golfo está plagada de casos en donde se recurre a actos de corrupción con el afán de alcanzar una meta de manera fácil y rápida. Esta dinámica no será fácil de cambiar, y requiere de cambios estructurales que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas; no obstante, si los actores se mantienen comprometidos, con el tiempo se podrá disminuir la corrupción y la complicidad.
- *Confianza entre actores:* en un ambiente en donde los intereses económicos, sociales y políticos dictan el camino de los procesos, el reto es mantener niveles de confianza que garanticen que los procesos avancen. Si bien se puede cooperar en un ambiente de no-confianza, la

construcción de confianza hace posible que se puedan construir acuerdos legítimos y duraderos.

- *Cumplimiento de acuerdos:* El incumplimiento de acuerdos es un rasgo característico de la cultura política en México. AGS ha generado acuerdos de largo plazo que siguen siendo vigentes, pero también ha visto incumplimientos y acciones unilaterales que han lacerado la confianza entre actores.
- *Competencia entre mesas de diálogo:* Redes de colaboración como AGS no tienen la solución a todos los problemas, sin embargo, en ellos se puede generar el entusiasmo necesario e identificar lo que se necesita para encontrar las soluciones. Conforme los esfuerzos de conservación han ido avanzando han surgido otras mesas de diálogo y trabajo. Posiblemente la más relevante es la que surge a raíz del decreto del Área de Refugio de la vaquita: el Órgano de Evaluación y Seguimiento (OES). Este órgano incluye a todos los miembros de AGS, más otros grupos de académicos y representantes de los tres niveles de gobierno. Aún cuando en papel los dos grupos tienen roles diferentes que jugar, en la práctica ha sido difícil diferenciar a ambos y existe cierta confusión sobre si los esfuerzos se están duplicando o si realmente hay espacio para ambos foros.
- *Participación de comunidades desde el inicio:* Para eliminar la principal amenaza de la vaquita es necesario eliminar el uso de redes agalleras. Las comunidades pesqueras debieron de haber sido parte de los procesos en los cuales se diseñaron las estrategias de conservación. Antes de AGS era común que organizaciones civiles trabajaran en conjunto con el gobierno; sin embargo, no era común que en estos diálogos se involucraran los afectados directamente. La apertura al diálogo con comunidades pesqueras en una etapa más temprana del proceso hubiera generado resultados muy diferentes y posiblemente no se hubiera llegado a un estado de urgencia.
- *Consolidación del grupo:* Existen casos en los que un proceso colaborativo se da entre actores sin la necesidad de consolidarse legalmente como grupo. Los miembros de AGS decidieron legalizar el grupo ya que sentían que una vez logrado esto, las cosas se moverían con mayor rapidez y los acuerdos serían implementados con mayor facilidad. AGS cuenta con un acta constitutiva y está en el proceso de completar su legalización. Sin embargo, no ha logrado generar un sentimiento de pertenencia que resulte en actitudes proactivas en donde los miembros del grupo tomen liderazgo de alguna actividad. Parece que el sentimiento de urgencia que había en el 2005 “obligaba” a los actores a reunirse y trabajar en asuntos relacionados al grupo. Conforme el nivel de conflicto disminuyó y los grupos fueron alcanzando sus objetivos el

grupo se fue dispersando y solamente regresan a la dinámica de AGS cuando existe conflicto o tensión.

- *Evitar acciones unilaterales:* Cuando se está en un punto de urgencia, es común que algunos actores quieran tomar las riendas del proceso y caminar a marchas forzadas imponiendo sus soluciones. Es importante recordar que, en la mayoría de los casos, las estrategias involucran diversas actividades que posiblemente estén a cargo de personas que pertenecen a sectores diferentes. En el Alto Golfo, mientras los pescadores comenzaban a entender las implicaciones de rentar o vender un permiso de pesca, y mientras CONAPESCA apenas comenzaba a generar un padrón de los permisos que existían, CONANP lanzó una convocatoria para el retiro de esfuerzo pesquero. El resultado fue un periodo de confusión y malestar debido a la incapacidad de las autoridades para identificar de manera confiable los cambios en el esfuerzo pesquero y para coordinar de manera eficiente los esfuerzos de ambas dependencias.
- *Establecer las reglas de operación (reglas del juego):* Es necesario ser muy claros en lo que se espera de cada uno de los actores para evitar momentos de confusión, generar una cultura de rendición de cuentas y crear un sentimiento de pertenencia. Saber qué y cuánto se está invirtiendo genera un incentivo para mantener un compromiso con el grupo y los compañeros de trabajo. AGS cuenta con reglas de operación y estructura, sin embargo, no cuenta con un comité o grupo que las implemente. Esto hace muy difícil que sus propios miembros se sientan parte de un grupo cohesionado.

Este documento refleja la perspectiva del Centro de Colaboración Cívica y de Noroeste Sustentable, ambas organizaciones fungieron como mediadoras y facilitadoras del proceso de construcción de consensos.

Se aceptan comentarios y otras perspectivas del caso, favor de dirigidas a www.colaboracioncivica.org