

Participación local y política ambiental. Imaginarios, expectativas y prácticas. La Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO₂

*Ingreet Juliet Cano Castellanos**

Recepción: 31 de octubre de 2017 / Aceptación: 16 de abril de 2018

Resumen Deforestación y cambio climático son consideradas problemáticas globales que requieren de la participación local. Tomando en cuenta este contexto, en este artículo se analiza el proceso participativo correspondiente a la construcción de la Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO₂ en Chiapas. Puesto que en este proceso la participación local no fue necesariamente representativa, es preciso preguntarse ¿cuál es el papel de la participación local en la política ambiental? Dicha interrogante se responde abordando los imaginarios, expectativas, procedimientos y prácticas de los actores involucrados en esta iniciativa, pero también a la luz del valor otorgado a la participación previamente en el marco de políticas desarrollo rural y actualmente en el contexto de políticas de conservación de la biodiversidad y el cambio climático.

PALABRAS CLAVE: participación local, política pública, conocimiento experto, REDD+, desarrollo.

.....
* Investigadora huésped en CIESAS Sureste, Chiapas, México. lacano4@gmail.com.

El presente artículo es producto de la investigación «La Iniciativa de Reducción de Emisiones de Carbono. Expectativas e incertidumbres frente a la implementación de la política ambiental en el estado de Chiapas», realizada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el marco del Programa de Becas Posdoctorales UNAM 2015.

*Local participation and environmental public policy.
Imaginary, expectations and practices
within the framework of a REDD + Initiative*

Abstract Deforestation and climate change are considered global issues that require local participation. Taking this context into account, this article analyzes the participatory process corresponding to the construction of the CO₂ Reduction Initiative in Chiapas. Since in this process local participation was not necessarily representative, it is necessary to ask then: what is the role of local participation in environmental policy? This question is answered by addressing the imaginaries, expectations, procedures and practices of the actors involved in this initiative, but also in light of the value given to participation, previously in the framework of rural development policies and now in the context of policies of conservation of biodiversity and climate change.

KEYWORDS: local participation, public policy, expert knowledge, REDD +, development.

Introducción

En 2010, la Comisión Nacional Forestal (Conafor) de México inició acciones acordes al mecanismo global de Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+). Para ello elaboró la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) y fortaleció la operación de programas acordes a la iniciativa en los estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Jalisco (Conafor, 2015). En forma complementaria, desde 2015 emprendió la construcción de la llamada Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE), cuyo objetivo último es establecer un primer esquema de compensación económica por acciones locales de mitigación y adaptación, en función de la cuantificación y verificación de emisiones de bióxido de carbón (CO₂) reducidas en diferentes regiones de dichas entidades (Conafor, 2015).

Dicha institución ha reconocido la importancia de la participación local en este proceso de política pública porque desde la escala global se ha insistido en hacer de REDD+ un mecanismo socialmente incluyente (Angelsen, Brockhaus, Sunderlin y Verchot, 2013). Pero también porque tiene en cuenta que más de 70% de las coberturas forestales del país se encuentran en territorios apropiados colectivamente por agrupaciones locales (Merino y Martínez, 2014). En este sentido, la Conafor parte de la idea de que la reducción de emisiones de CO₂ en el ámbito rural depende del involucramiento de las poblaciones locales y de que este puede ser garantizado siempre y cuando obtengan algún beneficio de esto. De ahí que se haya optado por plantear los objetivos REDD+ como parte de un enfoque terri-

torial a través del cual se interrelacionan el manejo sostenible de los entornos y el desarrollo sustentable de las poblaciones locales (Conafor, 2016a).

Dada la importancia otorgada a la participación local en la reducción de emisiones de CO₂ debidas a la deforestación, es necesario analizar cómo se entiende y toma cuerpo dicha cuestión. Esto equivale a examinar las ideas que se tienen de ella y los procedimientos mediante los cuales se pone en práctica. A través de este ejercicio analítico, no pretendo hacer una evaluación de su representatividad o su efectividad, sino comprender el papel que desempeña en los procesos de política pública ambiental.

En tal sentido, evidencio cómo la participación local se torna en algo que moviliza y legitima procesos de política pública, y al mismo tiempo genera tensiones, contradicciones y estrategias contestatarias, particularmente cuando dicha participación se convierte en un requerimiento burocrático. Cuando pasa esto último, los procesos de política pública no necesariamente se estancan o desechan, pues los actores involucrados suelen mantener la *expectativa* de mejorar las condiciones en las que se da la participación local.

El análisis que presento dialoga con las investigaciones que han discutido sobre la noción de participación y su peso estratégico en la reproducción de las políticas internacionales de desarrollo. De modo que me referiré a la persistencia de un interés internacional en la participación (local, civil o ciudadana) no solo en la implementación de las políticas públicas, sino también en el diseño de las mismas, ahora en el contexto de acciones frente al cambio climático. Por otra parte, dialoga con las investigaciones que proponen el estudio etnográfico de la política pública.

Para sustentar mi postura, reflexiono sobre las actividades adelantadas en Chiapas entre noviembre de 2015 y marzo de 2016 como parte de la construcción de la IRE. Durante este periodo, instituciones ambientales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y equipos de consultores trabajaron en la elaboración de cuatro programas de inversión (PI) que integran la propuesta de la IRE presentada al Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) en diciembre de 2016. Los PI, concebidos como documentos por elaborar «participativamente», debían «integrar las realidades y necesidades locales y la validación de las actividades clave para las mejoras de la gestión del territorio» (Conafor, 2015b: 7). Con este objetivo se realizaron 29 talleres en diferentes regiones de Chiapas, a los que asistieron distintos tipos de actores locales.

Así, entonces, mediante el seguimiento de ocho de estos talleres, 17 entrevistas con actores involucrados en el proceso y la revisión de los documentos finalizados en abril de 2016, me adentro en los *imaginarios* y las *expectativas* respecto a la participación local, estudio los *procedimientos* seguidos en el trabajo con las poblaciones locales y describo ana-

líticamente las *prácticas* a través de las cuales tuvo lugar lo que se denominó proceso participativo.

Antes de proceder, analizo de qué manera las acciones en torno a la IRE obedecen a un proceso a través del cual la deforestación y las emisiones de CO₂ que ella provoca se entienden como el problema socioambiental por atender. Asimismo, explico por qué la participación local es un factor clave para enfrentar dicha problemática, y al hacerlo enfatizo en el hecho de que esta participación haya sido un elemento constante en el devenir de las políticas internacionales. Primero en el marco del desarrollo sustentable, luego en el contexto de la conservación de la biodiversidad y hoy en día en el del cambio climático.

Deforestación, cambio climático y participación local

Los actores involucrados en la IRE plantean que la pérdida de cobertura forestal, sumada a los efectos ambientales que ella trae consigo, continúa produciéndose en el país y tiene en el cambio climático uno de sus efectos más inquietantes (Conafor, 2016a). Independientemente de su grado de precisión o de veracidad, este planteamiento responde a un proceso de problematización, en el sentido que Callon (1986) da al término, es decir, a la dinámica a través de la cual distintos actores se relacionan y son vinculados por interrogantes comunes. En este caso se trata de una problematización que vincula a actores humanos (sociedades, instituciones, organizaciones) y no humanos (bosques, incendios, gases de efecto invernadero) en torno a la pregunta ¿cómo evitar la deforestación y los efectos que ella trae para el cambio climático? Este cuestionamiento es el punto clave para las discusiones, el emprendimiento de acciones en lugares y con actores específicos y la elaboración de documentos especializados.

Cabe precisar que las inquietudes sobre la deforestación surgieron antes de su vinculación con las controversias sobre el cambio climático. A finales de la década de 1970, la transformación de coberturas forestales generada por procesos de colonización se convirtió en un problema ambiental que generaría distintos debates científicos (Arizpe, Stone y Major, 1994). A partir de entonces, la deforestación fue considerada desde la perspectiva de la conservación ecológica, y a raíz de ello se empezaron a proteger las áreas de importancia forestal mediante el establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP) (Adams, 2004). Sin embargo, puesto que esta medida no resolvía la presión de las poblaciones rurales sobre las tierras forestales, ejercida por medio de la agricultura itinerante o la ganadería, la deforestación pasó a ser considerada desde el enfoque del desarrollo sustentable. Así, entonces, para la conservación ecológica comenzó a considerarse necesaria también la pro-

moción de mejores condiciones de vida para las poblaciones humanas asentadas en áreas de gran biodiversidad (Schmink, 1994; Adams, 2009).

Ahora bien, en la práctica la vinculación entre las inquietudes sobre la deforestación y aquellas del cambio climático se produjo desde los años 1990, pero sobre todo a comienzos del nuevo milenio. Entonces el concepto recurso natural fue sustituido por el de servicio ambiental, en aras de cuantificar el valor de las coberturas forestales y de beneficios obtenidos de determinado entorno o paisaje (Fisher, Turner, y Morling, 2009; Balvanera, 2015). En este contexto, la idea de compensar monetariamente o en especie la conservación de servicios ambientales como la calidad del aire adquirió sentido. Sobre todo cuando se discutía mediante qué mecanismos se debía evitar el incremento de la temperatura del planeta. Desde entonces, los interesados en atender la deforestación han argumentado en favor de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en tanto que estrategias de mitigación del cambio climático (Sarukhán *et al.*, 2009; Van der Sande, 2016).

En esta dinámica de vinculación de las problemáticas de deforestación y cambio climático, la cuestión de la participación local ha llegado a ocupar un espacio clave, aunque no siempre fue así. Hacia 1980, en distintos contextos donde se promovía la conservación ecológica aún se tendía a ver a las poblaciones locales como agentes adversos. Sin embargo, a medida que el enfoque del desarrollo sustentable fue dominando las discusiones, dichas agrupaciones fueron siendo consideradas por el rol activo y favorable que podían desempeñar frente a la deforestación (Little, 1994; Slocum, Wichhart, Rocheleau; Thomas-Slayter, 1995). Este giro se produjo al mismo tiempo que la noción de sociedad civil ganaba fuerza y se formaban ONG ambientales en todo el mundo (Olvera, 1999; Adams, 2009). En este contexto, la inclusión de actores locales en el campo de las problemáticas ambientales se incorporó al lenguaje experto a través de la categoría *participación*. De hecho, de un modo semejante a como sucedió entre los expertos vinculados con problemáticas como la democratización o el desarrollo social (Olvera, 2006; Agudo, 2015). En estos campos la participación se posicionó como el factor que garantizaría un tratamiento más adecuado de los problemas por atender. En el caso del campo ambiental, la apuesta por la participación condujo a que las poblaciones locales fueran consideradas como beneficiarias, contrapartes y principales interlocutoras de ONG e instituciones gubernamentales.

En México, las poblaciones locales son beneficiarias al recibir apoyos monetarios o en especie cuyo propósito final es disminuir la deforestación, mejorar las condiciones de vida local y evitar el incremento de emisiones de CO₂ (Cano Castellanos, 2018). Las estufas ahorradoras de leña son uno de los *dispositivos técnicos* instalados en las localidades desde

hace más de diez años, en principio por ONG e instituciones de gobierno y más recientemente por las instituciones ambientales (Orozco, Mireles, Jaimes y Gomora, 2012). Por otra parte, las poblaciones locales son contrapartes al comprometerse a realizar actividades diseñadas con los fines mencionados. La apertura de brechas cortafuego y la formación de brigadas comunitarias contra incendios son algunos de los *dispositivos organizativos* que se empezaron a promover desde las instituciones de gobierno a mediados de la década de 1990 y a finales de la de 2000.¹ Finalmente, las poblaciones son interlocutoras al ser convocadas para la consulta, elaboración o validación de diagnósticos, planes y proyectos. Los talleres son, en este sentido, *dispositivos de interlocución* usados para recabar información local incluida en distinto tipo de documentos. Así, entonces, a través de este tipo de *dispositivos*, instituciones gubernamentales y ONG dan forma a lo que conciben como participación local.

Teniendo en cuenta el valor otorgado al factor participación, quisiera evidenciar cómo esta tendencia da continuidad al enfoque que se manejó sobre esta misma cuestión décadas antes entre los actores vinculados en torno a las problemáticas del desarrollo rural.

Participación local: imaginario de ayer y hoy

En el contexto de las políticas de desarrollo rural implementadas en las décadas de 1960, 1970 y mediados de 1980 se produjo la expansión de la categoría «participación» (Chambers, 1983). De acuerdo con Green (2010), ello estuvo relacionado con la formación del Estado-nación y con la incorporación de distintos sectores de población a la economía y al sistema político de cada país. En este contexto, sociólogos y antropólogos trabajaron en la creación de enfoques y métodos tales como la investigación acción participativa (IAP) y la evaluación rural participativa, entre otros (Fals Borda, 1985; Chambers, 1994). A través de ellos se produjeron cambios en localidades, poblaciones y paisajes rurales, forjando así el *imaginario* de la participación en tanto que factor determinante en la promoción del cambio social.

Dicho imaginario aún perdura e incide en las dinámicas de campos de investigación e

.....

¹ Puesto que la valoración negativa del fuego en relación con los ecosistemas persistió durante el siglo XX, aún hacia finales de la década de 1990 los apoyos gubernamentales estuvieron dirigidos a la prevención de incendios y solo hacia finales de la primera década del siglo XXI empezaron a dirigirse a actividades de manejo que incluían la formación de brigadas comunitarias contra incendios (Gutiérrez, García, Parra y Rosset, 2017). Pese a ello, en los últimos años la importancia otorgada a dichas brigadas por las instituciones gubernamentales ha ido en aumento (Conafor, 2016b).

intervención como el ambiental. No obstante, a lo largo de los años se han cuestionado y criticado los efectos e impactos de la aplicación de métodos participativos en proyectos de desarrollo. De hecho, desde la década de 1990 se dieron debates acerca de cómo promover la participación de las poblaciones locales en proyectos de desarrollo y se ofrecieron nuevos planteamientos sobre la cuestión. Algunos propusieron distinguir, por ejemplo, entre «niveles de participación» (Geilfus, 1997), mientras que otros argumentaron en favor de diferenciar los enfoques participativos potencialmente transformadores de los métodos instrumentalizadores (Pain y Francis, 2003). Más allá de estos argumentos, entre agentes del desarrollo y activistas el imaginario de la participación se mantiene en buena medida por la institucionalización del uso de métodos participativos en las políticas públicas definidas a nivel internacional (Green, 2010).

Actualmente, dicha institucionalización incide con gran fuerza en las acciones de conservación ecológica, así como en aquellas adelantadas en torno al mecanismo global REDD+. En efecto, el trabajo en torno a estos propósitos es emprendido de acuerdo con parámetros y requerimientos de agencias y organizaciones internacionales, que suministran parte del dinero con el que se financian instituciones gubernamentales y ONG ambientales. Esta circunstancia podría hacer pensar que entre estos actores solo se ejerce el poder verticalmente y que la incorporación de métodos participativos en las acciones ambientales se da en forma autoritaria. Sin embargo, las relaciones de poder entre financiadores, instituciones de gobierno y ONG, así como el despliegue de programas ambientales participativos, se da de manera mucho más compleja. Llama la atención, por otra parte, que el uso de métodos parezca darse de manera burocrática, es decir rutinaria. Es así porque entre las ONG, los funcionarios gubernamentales, los asesores expertos, los financiadores y las poblaciones locales se establece una particular configuración de fuerzas que contribuye a que la participación local tenga lugar mecánica o simuladamente.

El seguimiento de la elaboración de los documentos que integran la propuesta de Chiapas para la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) me permitirá analizar tal tendencia. Pero antes de proceder a ello es preciso ofrecer una reflexión que dialogue con las investigaciones que se enmarcan en la antropología del desarrollo, así como aquellas más recientes que proponen un análisis etnográfico de la política pública.

La participación local como objeto etnográfico

Durante la década de 1990, en el contexto de las discusiones acerca del desarrollo, desde la antropología se reflexionó particularmente sobre la cuestión de la participación. Varios autores buscaban no solo analizar críticamente las acciones emprendidas en el tercer mundo

sino también estudiar el uso de enfoques participativos. La idea era argumentar por qué el uso de métodos participativos resultaba limitado o contraproducente. Mosse (1994) señaló los límites que enfrentaban las evaluaciones rurales participativas frente a las relaciones de autoridad y de género que caracterizaban a las agrupaciones locales y cuestionaba entonces cuál era el tipo de información local recabada por los agentes de desarrollo. Por otra parte, Craig y Porter (1997) reflexionaban sobre por qué los objetivos de participación quedaban frecuentemente subordinados a los objetivos de gestión y advertían sobre la posibilidad de que los métodos participativos se convirtieran en herramientas de control.

Iniciado el nuevo milenio, Cook y Kothari (2001) continuaron la discusión hablando sobre las expresiones tiránicas del paradigma de la participación y las sutiles relaciones de poder que emergen en los proyectos de desarrollo. Particularmente, Kothari (2001) se preguntaba si otras estrategias de trabajo resultaban más adecuadas que los métodos participativos. En respuesta a estos cuestionamientos, otros autores abordaron la importancia de la participación en procesos de democratización o descentralización (Dagnino, 2006). Otros, por su parte, abundaron sobre el empoderamiento y su relación con las nociones de participación y transformación social (Hickey y Mohan, 2005). El debate está lejos de cerrarse y de extinguir las *expectativas* de académicos, consultores, activistas y agentes del desarrollo. Por el contrario, ha permitido la emergencia de nuevas categorías y enfoques usados en campos de investigación e intervención como el ambiental. Ciudadanía, responsabilidad y gobernanza son categorías que han dado continuidad y ampliado las controversias sobre cómo concebir y abordar en la práctica la cuestión de la participación.

Ahora bien, aunque las lecturas críticas sobre el desarrollo se han sostenido e incrementado, pocos estudios han reflexionado acerca del uso sostenido de métodos participativos en distintos ámbitos de política pública. De ahí que la pregunta, planteada por Green (2010), acerca de por qué estos siguen siendo populares se pueda hacer extensiva al análisis de su uso en el marco de las políticas frente a la deforestación y el cambio climático. Para esta autora su popularidad se explica por su estandarización a nivel mundial, en función de las directrices adoptadas por organismos internacionales. Y en este proceso han resultado clave los *valores* positivos y las *expectativas* que se mantienen frente a la participación y la sólida creencia de que esta debe ser promovida mediante procedimientos técnicos. Dada esta tendencia, Green considera que falta investigar cómo son entendidos y empleados los métodos participativos por implementadores y por las personas con quienes se emplean. Desde su punto de vista, dicha labor arroja «luz acerca de las recurrentes limitaciones de los enfoques participativos, en comparación con las grandes pretensiones que los caracterizan» (Green, 2010: 1246).

Al coincidir con estos planteamientos, aquí propongo tomar la «construcción participativa de la IRE» como el referente empírico a través del cual analizo el uso de métodos participativos en el campo ambiental, así como los *imaginarios*, *expectativas*, *procedimientos* y *prácticas* mediante los cuales se da forma a dicho objetivo.

Es importante, por otra parte, precisar la manera como entiendo las acciones de política pública ambiental y cómo concibo su análisis. Para esto me apoyo en recientes trabajos antropológicos que apuestan por el estudio etnográfico de las políticas públicas. Se trata de investigaciones que se nutren de la antropología del desarrollo y del ‘estado’, así como de algunos planteamientos de la teoría del actor red, buscando trascender las perspectivas que diferencian tajantemente el Estado de la sociedad o contraponen la gestión pública ejecutada «de arriba abajo» a aquella que busca hacerse «de abajo arriba».

Así, entonces, siguiendo los planteamientos de Mosse (2005), abordo la IRE como una política pública que toma cuerpo no solo en espacios institucionales específicos, sino también a través de las interacciones entre funcionarios, expertos, intermediarios y actores locales involucrados. Adicionalmente, retomando la propuesta de Agudo (2015), analizo la IRE no solo como instrumento de planeación y acción pública, sino también como *dispositivo* que condensa distintas formas de poder. Desde la perspectiva de ambos autores, la política pública ejerce su poder sobre personas y espacios a través del conocimiento y el lenguaje usado para determinar cuáles son los problemas y cuáles las soluciones a los mismos. Así mismo, al configurarse a través de las interacciones entre múltiples actores, la política pública genera *arenas* donde su poder para nombrar, diagnosticar y gobernar se pone en juego. Es decir, se presta a situaciones de interpretación, subversión o acomodamiento por parte de los sujetos de la política pública o de los actores involucrados en su despliegue.

Teniendo en cuenta estos planteamientos, a continuación describo la fase analítica de «construcción de la IRE», mostrando el involucramiento de funcionarios, ONG, consultores de campo y poblaciones locales. Asimismo, estudio las tensiones, contradicciones, resistencias y negociaciones que se dieron en las *arenas* configuradas a medida que se avanzaba en la elaboración de documentos especializados. A lo largo de la etnografía, el foco de atención será el proceso participativo a través del cual se pretendió integrar el punto de vista de las poblaciones locales, teóricamente futuras beneficiarias de esta política ambiental.

Puesto que la implementación de la IRE está en espera de obtener financiamiento internacional, el análisis etnográfico que presento es acotado. Se trata de un estudio condicionado por el acceso restringido a la red de actores que se configuró para diseñarla. Al no ser consultora académica ni agente al servicio de la red, mi seguimiento del proceso

participativo estuvo atravesado por constantes negociaciones. Pese a ello, mi activo involucramiento en varias reuniones con los equipos de consultores y las poblaciones locales permitió adentrarme en las relaciones de poder que marcaron su construcción.

Las dificultades de acceso a la información y a las *arenas* de discusión no me hicieron desistir del reto que significa involucrarse lo más directamente posible en la producción de una política pública, puesto que de lo que se trata es de ofrecer una etnografía crítica elaborada desde distintos sitios y posiciones (Mosse, 2005). Es decir, desde los lugares donde la IRE se diseñó, pero también desde mis posiciones como «actor independiente» interesada en el proceso y como académica reflexionando en torno a controversias socioambientales e intervenciones de desarrollo rural. Gracias a esta experiencia multiposicionada puedo realizar el análisis de la participación y el uso de métodos participativos. De hecho, tomando una distancia reflexiva y crítica, rara vez posible para los agentes del campo ambiental, quienes suelen quedar sometidos a las inercias, las fechas de entrega y los límites de presupuesto.

La IRE en Chiapas: red de actores, proceso participativo y arenas de discusión

De acuerdo con documentos técnicos, las altas tasas de deforestación y la trayectoria en acciones de conservación ecológica hicieron considerar a Chiapas como uno de los estados donde se emprendió la «construcción participativa de la IRE» (Conafor, 2016a). Tal planteamiento se asume también en función del trabajo de varias ONG ambientales e instituciones gubernamentales que han manifestado su interés en articularse al mecanismo global REDD+ desde 1998 aproximadamente (Martínez, 2014).

Gracias a ello, a mediados de 2015 se configuró la red de actores que asumieron el trabajo en Chiapas. La dirección regional de Conafor y la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural del estado de Chiapas (Semahn) fueron las instituciones gubernamentales con mayor poder de decisión respecto a las acciones por emprender. La Alianza México REDD+ (MREDD+), encabezada por The Nature Conservancy (TNC) y el Banco Mundial, fungieron como asesores y financiadores del proceso. El Corredor Biológico Mesoamericano, organismo adjunto a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), coordinó el trabajo de los equipos de campo que se debía contratar. Dicha labor fue apoyada por las ONG Ambio, Pronatura Sur y Natura Mexicana, al ser las receptoras del financiamiento y empleadoras del personal de campo. Miembros de ONG más pequeñas, pero también biólogos, geógrafos y sociólogos independientes, formaron parte del personal encargado de recabar información de distintas regiones del estado, del proceso participativo que debía incluirse y de los documentos que arrojaría el

trabajo. Finalmente, un consultor principal para Chiapas, directamente contratado por los financiadores internacionales, fungió como intermediario para todos los actores involucrados y se encargó de revisar y aprobar los contenidos de los documentos elaborados.

Para la Conafor, los documentos por obtener en la fase de construcción de la IRE debían ser instrumentos de planeación, llamados programas de inversión (PI), a través de los cuales se debían identificar las actividades que contribuirían a «reducir la deforestación y degradación, potenciar el desarrollo local y el uso adecuado de los recursos naturales» (Conafor, 2015b: 8). De acuerdo con este propósito, la dirección regional de esta institución, la Semahn y el consultor principal propusieron elaborar cuatro PI, correspondientes a las cuatro regiones que presentan mayor deforestación y más presencia de ONG ambientales. Así, entonces, las regiones Selva Lacandona, Itsmo-Costa, la Frailesca y la Selva Zoque-Mezcalapa fueron las seleccionadas para recabar información regional y realizar los talleres a través de los cuales se promovería la participación local. En este contexto, se contactó a Ambio y Pronatura Sur para que coordinaran el trabajo en las regiones la Frailesca, Selva Zoque-Mezcalapa e Itsmo-Costa y se propuso a Natura Mexicana que se encargara del PI de la Selva Lacandona. Las dos primeras ONG optaron por contratar a profesionistas independientes para que integraran los equipos de campo, mientras que la segunda empleó a agentes locales con los que desarrolla proyectos de conservación desde tiempo atrás. Como mostraré más adelante, las diferencias entre los equipos de campo derivaron en distintos posicionamientos respecto a las controversias que suscitó particularmente el proceso participativo. Cabe precisar aquí que mi acceso a los talleres y mi contacto con varios actores de la red fue posible gracias al equipo que trabajó en la Frailesca y a la ONG Ambio.

Ahora bien, aunque la Conafor pregonoó su intención de «construir participativamente» los PI, en la práctica no precisó el método que se usaría para tal efecto. Básicamente, elaboró la guía donde indicaba aquello que debían incluir los PI, los aspectos que debían tenerse en cuenta para los talleres y los procedimientos que se debían seguir para sistematizar la información obtenida de las poblaciones locales y las bases de datos oficiales (Conafor, 2015b). De la guía resalto la indicación del tipo de personas a las que se debía convocar: representantes de núcleos agrarios, pequeños propietarios, no propietarios, mujeres, jóvenes y población indígena y afrodescendiente. Asimismo, de este documento resalto las tablas que sistematizarían la información, a la cual se clasificaría en: causas de deforestación, actividades para contrarrestarla, cobeneficios de tales actividades y riesgos sociales y ambientales potencialmente derivados de las actividades elegidas.

La recepción de la guía entre los actores involucrados en Chiapas generó varias *arenas* de discusión: aquella donde interactuaban los equipos de campo, el consultor para el

estado y el coordinador gubernamental del trabajo en todas las regiones, y aquellas donde los asistentes a los talleres discutían con los equipos de campo. En la *arena* de los agentes implementadores las discusiones fueron provocadas por las tablas que debían usarse para sistematizar la información recuperada de los talleres, pero sobre todo por cómo se planteaba el proceso participativo. En las arenas que emergieron de los talleres las discusiones surgieron respecto al problema socioambiental que se busca atender y al porqué de su persistencia. A lo largo del trabajo, las *arenas locales* se diluían, prácticamente, al final de cada taller; por el contrario, la *arena de expertos* se mantuvo hasta el momento en que los PI fueron aprobados por el resto de los actores de la red.

Esta descripción de las particularidades de la “construcción de la IRE” en Chiapas me permite pasar, entonces, a la descripción y el análisis del llamado “proceso participativo”.

Participación local en una iniciativa de política ambiental

Varios antropólogos sugieren considerar el vocablo participación como una *palabra clave*; es decir, como un término agradable, persuasivo y pocas veces utilizado en sentido negativo (Mosse, 2005; Agudo, 2015). En el campo ambiental, esta palabra también remite a valores positivos y se emplea para referirse a la vinculación de las poblaciones locales en las políticas ambientales. Con este sentido, en la construcción de la IRE se habló de un proceso participativo, para lo cual se planteó realizar talleres en distintas localidades. Teniendo en cuenta esta decisión, es preciso describir estos últimos, para luego reflexionar sobre el imaginario que circula en torno a la cuestión de la participación local.

En el campo ambiental, un taller es un espacio de trabajo donde varias personas platican bajo la guía de alguien que conduce, facilita y anima la discusión de un determinado tema. Generalmente, quienes conducen un taller conocen de antemano los temas que se van a tratar, mientras que los asistentes tienen una idea vaga de lo que se discutirá. Asimismo, los facilitadores suelen contar con un vocabulario especializado, en tanto que los participantes lo desconocen o lo emplean en forma aproximativa. Dadas estas diferencias, un taller también es un espacio de formación del que se obtienen, no obstante, resultados colectivos cuyo formato puede ser una representación, un texto o un documento. Métodos participativos como la evaluación rural se diseñaron para agilizar la transferencia de ideas y conceptos, facilitar la recolección de información local y obtener conclusiones próximas a los puntos de vista de la gente.

Ahora bien, la guía elaborada para apoyar el trabajo en las distintas áreas de intervención no precisaba el tipo de método por usar. De modo que, tras una reunión con los equipos de campo, se decidió emplear la herramienta árbol de problemas para identificar

las causas de la deforestación y las actividades para contrarrestarla. No obstante, otros aspectos clave para el trabajo con las poblaciones locales quedaban sin aclararse por la superficialidad de la guía respecto al proceso participativo. Debido a ello, antes de empezar la organización de los talleres se suscitaron varias discusiones entre los equipos de campo, el consultor principal para Chiapas y el coordinador gubernamental en el estado. Más adelante explico y analizo cuáles fueron los motivos y el porqué de estas discusiones, aquí quisiera llamar la atención sobre aquello que no despertó controversias. Me refiero al hecho de que para ninguno de los involucrados fue motivo de debate la utilidad o idoneidad de los talleres para promover la participación local. Adentrarme en el significado de esta situación me permite analizar el imaginario que comparten miembros de ONG, funcionarios, consultores y demás actores expertos del campo ambiental.

En dicho imaginario la palabra participación y la imagen de un taller suelen conformar una unidad de sentido. Es decir, cuando se plantea promover la participación estos actores imaginan la realización de talleres, entre otras actividades que suelen hacer en las localidades. Aunque esta asociación parece irreflexiva, cabe precisar que mujeres y hombres de este campo socioambiental distinguen un mal de un buen taller, así como la participación real o verdadera de aquella que es simulada o ficticia. Tales clasificaciones se derivan de las *expectativas* que ellos y ellas tienen frente a la participación.

Durante la construcción de la IRE, la *expectativa* general era que las poblaciones locales fueran tenidas en cuenta en la elaboración de los PI. Sin embargo, cómo hacerlo era una pregunta que evidenciaba dos posturas entre los actores involucrados. Algunos tenían la *expectativa* de emprender un trabajo en el que hubiera tiempo para que la gente entendiera el objetivo del taller y se identificara con agudeza sus propuestas. Quienes ponen gran atención en la generación de condiciones institucionales (leyes, convenios, programas) para solucionar problemas ambientales y sociales esperaban que la participación local fuera un aspecto clave para el proceso, pero no necesariamente el centro del mismo. Tales posturas no fueron absolutas o definitivas; es decir, a lo largo del trabajo un mismo actor pudo estar más orientado hacia una u otra expectativa, para luego manifestar cambios. Esta oscilación se originó por los asuntos que configuraron la arena de discusiones entre los agentes implementadores, como explico a continuación.

Debido a imprevistos con los recursos financieros, los actores involucrados con mayor poder de decisión resolvieron llevar a cabo el proceso participativo en seis semanas y no en seis meses, como se había estipulado inicialmente. Frente a esta resolución, los equipos de campo integrados por profesionistas independientes manifestaron su desacuerdo cuestionando las intenciones gubernamentales respecto al proceso participativo, para ellos los

talleres permitirían validar la IRE sin generar una participación local real. Otros optaron por asumir que se trataba de un proceso de participación por consulta, que integraba la visión local solo en un grado básico. Aquellos más familiarizados con las acciones REDD+ se refirieron a la «talleritis» o abuso de los talleres en las acciones de gestión ambiental, aunque sin rechazar abiertamente las restricciones de tiempo que se les imponían.

Pese a las circunstancias, abortar la idea de construir participativamente los documentos no fue considerada como una posibilidad para ninguno de los equipos de campo. La inclusión de los talleres estaba prescrita en la guía y sencillamente nadie concebía dejar totalmente al margen a las poblaciones locales. Paradójicamente, sostener la intención de realizar los talleres justificaba los imprevistos institucionales y dejaba al margen la discusión sobre cómo se concibe e integra la participación local en las políticas ambientales.

Sin que se resolvieran las controversias, los equipos de consultores de campo iniciaron la organización de los talleres a medida que obtenían el dinero para hacerlo. Los procedimientos adoptados dejaban entrever las estrategias elegidas por cada equipo a fin de optimizar el trabajo con las poblaciones locales. El propósito de ciertos consultores era sacar provecho de la interlocución que tendrían con los asistentes a los talleres para mejorar la calidad de la participación, pero también para suscitar discusiones que, desde su punto de vista, era necesario introducir en los documentos por escribir.

El otro asunto motivo de discusiones en la arena de los implementadores era el o los criterios por utilizar en la convocatoria a las poblaciones locales. Aunque la guía indicaba convocar a las autoridades agrarias, mujeres, jóvenes, indígenas y otros, los equipos de campo entendían la necesidad de utilizar criterios adicionales a los de género, generación, etnia y derechos de propiedad si pretendían obtener en los talleres el tipo de información requerida para los PI. En la Frailesca, por ejemplo, era necesario convocar a las organizaciones de cafetaleros y no solo a las autoridades agrarias si se pretendía discutir sobre el potencial desmonte de áreas forestales, por efecto de la roya que afecta los cafetales de sombra. Por otra parte, procurar la equidad de género en los talleres era difícil y tampoco garantizaba la expresión abierta y generalizada de las mujeres, por ejemplo, respecto al uso de leña y a sus impactos ambientales. Lo anterior incluso en la Selva Lacandona, donde se trabaja mediante grupos de mujeres. Así, entonces, los equipos de campo sabían que debían generar las condiciones de confianza para que las y los asistentes ofrecieran sus puntos de vista y, de este modo, evitar que el taller se cubriera de una atmosfera acusatoria.

Ahora bien, algunos equipos cuestionaron la lógica de recolección de la información y las tablas que debían utilizarse para clasificarla no solo por lo esquemáticas, sino también porque no permitían evidenciar situaciones que inciden en la persistencia de la de-

forestación y el incremento de las emisiones de CO_2 . Entre estas situaciones destacaban la desarticulación institucional y la corrupción. La primera alude al proceder sectorial de las instituciones gubernamentales; es decir, a la falta de integración de los objetivos y las actividades adelantadas, respectivamente, por las instituciones que alientan la productividad rural y aquellas que promueven un manejo sustentable de los entornos. La segunda situación abarca las prácticas informales a través de las cuales el uso de los recursos públicos, derivados de los programas ambientales, se torna acomodaticio. Ambas situaciones, para estos equipos, entorpecen los esfuerzos gubernamentales por mejorar la gestión territorial e impiden enfrentar eficientemente las problemáticas ambientales. De ahí que se preguntaran ¿cómo abrir la discusión de estas problemáticas en los talleres y qué hacer para que la sistematización evidencie esta relación e incidencia?

Las estrategias adoptadas con este propósito se comprenden mejor describiendo la puesta en *práctica* de la participación. Aquí me referiré principalmente al proceso en la Frailesca, dado que el equipo que estuvo a cargo fue uno de los que expresó el interés de motivar la discusión entre los asistentes con el ánimo de reflexionar colectivamente acerca del objetivo del taller. Los otros equipos básicamente procuraron que el taller arrojara información acorde a su *conocimiento experto* acerca de la deforestación y su visión acerca de cómo enfrentarla. Aunque en ambos casos se instrumentó el encuentro con las poblaciones locales, la diferencia entre unos y otros radicó en que quienes abrieron la discusión sobre el quehacer gubernamental pusieron en cuestión la lógica de los actores con mayor influencia o poder de decisión frente a los desafíos que implica atender el problema socioambiental.

La secuencia seguida en la Frailesca fue la misma que en las otras regiones. Sin embargo, aquí el equipo a cargo, en cada taller, hablaba de la deforestación y el cambio climático tomando en cuenta las condiciones de vida adversas de las poblaciones locales, al mismo tiempo que hacía hincapié en las responsabilidades de las instituciones de gobierno.

Presentador: ...el propósito de este taller es... que nos ayuden a delimitar un tema que es una preocupación de interés mundial, que es la deforestación... que ustedes nos ayuden a delimitar el diagnóstico. Ven [aquí] unos mapas donde ya se sabe cuál ha sido el problema de la pérdida de bosques, pero también y, sobre todo, queremos sus puntos de vista de cómo frenar esta situación. Hay una cuestión fundamental. Todos los trabajos de conservación, de restauración, pues implican una inversión, [la cual] está en las instituciones que tienen sus programas... [Y al respecto queremos] buscar que la concurrencia de las instituciones y del gasto público contribuya a frenar la deforestación y en ese sentido priorizar las actividades y los territorios... [El presentador cede la palabra al público.]

Asistente 1: Para mí, desde mi punto de vista, allá en nuestra comunidad ha habido programas de reforestación. ¿Qué se ha logrado? No más se está gastando la paga y perdiendo el tiempo porque... [ahí] les dieron no sé cuántos arbolitos. ¿Qué pasó? Lo estaban sembrando en las salidas de agua [fin de la época de lluvias], pues. ¿Dónde iba a pegar esa arboritada? Es lógico que todo se perdió. ¿De qué sirvió esa visión del gobierno?... El gobierno dice: ¡te voy a dar! Y al ratito: no hay... [Por eso] debemos estar enfocándonos a cosas concretas, no estarnos engañándonos. Esos programas que salen... nos estamos engañando, nada más.

Presentador: Importantísimo lo que dice el compañero. Las políticas públicas... muchas veces son buenos deseos y cuando hablamos de las causas de la deforestación, ¿de quién normalmente hablan?... De los productores que usan leña o que desmontan para el ganado, pero preguntaría yo: los apoyos que sabemos que hay en las más altas esferas del gobierno y que no llegan directamente [a las localidades], ¿por qué no llegan? ¿Esa es una causa también de deforestación! (fragmento de audio del taller en La Concordia, Chiapas, 14 enero 2016).

Al parecer, la estrategia adoptada por el equipo a cargo generaba una atmósfera de confianza que les permitía a los y las asistentes ejemplificar las contradicciones del actuar de las instituciones ambientales. En los cuatro talleres realizados en esta región, hombres y mujeres hicieron referencia al retraso con el que se envían árboles u otros materiales necesarios en trabajos de reforestación, la entrega de recursos financieros o materiales a personas no campesinas o sin terreno, el aterrizaje de recursos financieros en localidades sin coberturas forestales, las irrisorias cantidades de dinero aportadas para trabajos que favorecen la conservación, la falta de seguimiento técnico de actividades o implementos instalados con propósitos ambientales, entre otros ejemplos. Así, entonces, tanto en el árbol de problemas como en los formatos de sistematización de la información, el desvío de recursos, la corrupción, la intermediación de coyotes y la operación de los programas por medio de la política fue apareciendo al lado de causas como la tala, el cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, la roya que ataca el café, las quemadas y otras actividades más asociadas al modo de vida de la gente.

Ahora bien, a pesar de este esfuerzo por generar un posicionamiento abierto y crítico de los y las asistentes, el proceso participativo en estos talleres no llegó a producirse de manera diferente de como se produjo en las otras regiones debido a que el equipo de campo y las poblaciones locales están totalmente imbuidas en la lógica a través de la cual se han identificado problemas socioambientales y se ha establecido un repertorio de soluciones técnicas a las cuales apelar. Una vez que se manifestaba el descontento frente a la operación de los programas ambientales, los asistentes y consultores terminaban hablando de las «es-

tufas ecológicas», los «sistemas silvo-pastoriles», las «plantaciones dendroenergéticas», las «brechas cortafuego», los planes de «manejo forestal», las «unidades de manejo de vida silvestre», el «ecoturismo» o la «reconversión o diversificación productiva». Todas ellas modalidades de «manejo sostenible» de entornos y recursos diseñadas y justificadas para contrarrestar las causas de la deforestación, la degradación forestal y, más recientemente, las emisiones de CO_2 ; al mismo tiempo que se promueven como medios para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales. Aunque no todos los asistentes podían referirse a dichas modalidades utilizando los apelativos técnicos, estas no les son desconocidas, dado que la mayoría ha estado involucrada en proyectos gubernamentales o no gubernamentales que suelen incluirlas en el quehacer institucional. Así, entonces, la discusión sobre cuestiones de fondo como la desarticulación institucional, la corrupción, u otras como la marginación social y económica, quedaban eclipsadas por el imperativo de identificar, en una sola jornada de trabajo, las actividades de supuesto interés de las poblaciones locales.

Este desplazamiento de lo técnico por lo político, definido por algunos autores como el efecto despolitizador de las políticas contemporáneas de gobierno de poblaciones y territorios (Ferguson, 1994; Li, 2007), en efecto hizo que las arenas de discusión configuradas al inicio de los talleres se esfumaran al final de estos; al menos en el proceso de la construcción de la IRE. Sin embargo, no fue este el caso de la *arena* configurada entre los equipos de campo, el funcionario gubernamental a cargo de coordinar a los equipos y el consultor principal para Chiapas. Básicamente porque algunos de los equipos de campo, aun después de realizados los talleres, insistían en que los documentos reflejaran las contradicciones del proceso participativo y del enfoque con que se abordaba la problemática socioambiental. En este punto del trabajo en torno a la IRE, la cuestión de la participación local también jugó un papel, como lo mostraré a continuación.

Concretamente, aquellos que se dieron a la tarea de abrir la discusión sobre la desarticulación institucional y la corrupción en los talleres, al redactar el documento incluyeron ambas situaciones como causas de la deforestación. En el PI de la Frailesca estas problemáticas se presentan en el décimo lugar, después de las malas prácticas de manejo forestal y antes de la pobreza y la marginación. En el PI de la región Zoque-Mezcalapa la falta de alineación de las políticas públicas se presenta como causa subyacente después de la falta de valoración de los recursos forestales y antes de la pobreza y marginación, mientras que la eliminación de la corrupción se menciona como solución planteada por los asistentes a los talleres. Por otra parte, en el PI de la Selva Lacandona la falta de alineación de políticas públicas se presenta como la última causa subyacente, después de las deficientes capacidades técnicas y organizativas, mientras que la corrupción se menciona para hacer referencia

CUADRO 1. Causas de la deforestación y la degradación

PI región Frailesca	PI región Zoque-Mezcalapa
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura de temporal. • En respuesta a la roya del café. • Ganadería. • Incendios forestales. • Extracción de leña. • Tala clandestina y cacería furtiva. • Por infraestructura: minas y carreteras. • Malas prácticas de manejo forestal. • Plagas en bosques. • Poca transparencia, desarticulación institucional y corrupción. • Pobreza y marginación. • Incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra. • Desvalorización del bosque, tendencias del mercado y baja producción. 	<p>Causas fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ganadería extensiva. • Agricultura de tumba, roza y quema. <p><i>Degradación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Incendios. • Extracción de leña. • Aprovechamiento forestal no sustentable. • Conversión de plantaciones agroforestales (cacao y café) a sistemas productivos menos sustentables. • Por escasez de pesca. <p><i>Causas subyacentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de valoración (económica, social e institucional) de recursos forestales. • Falta de alineación de políticas públicas. • Pobreza y marginación. • Falta de capacidades técnicas y organizativas. • Falta de planeación de actividades en el territorio.

Fuente: Información contenida en los programas de inversión asociados a la Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO₂.

no al desvío de recursos públicos o la falta de rendición de cuentas a nivel institucional, sino al mal manejo de recursos en las esferas locales y regionales. Finalmente, en el PI de la región Itsmo-Costa la desarticulación institucional no es mencionada entre las causas de la deforestación, y la corrupción se menciona en el mismo sentido que en el PI de la Selva Lacandona. El cuadro 1 muestra comparativa y sintéticamente la manera de abordar la problemática por cada equipo de campo.

Una revisión detallada de los contenidos de estos documentos daría para un análisis exhaustivo del valor otorgado a la idea de intervención, la noción de cambio social y la

PI región Selva Lacandona

Causas directas:

- Ganadería extensiva.
- Agricultura.
- Palma de aceite.
- Plantaciones forestales.
- Establecimiento de cafetales.
- Extracción ilegal de productos maderables y no maderables.
- Cacería furtiva y extracción de fauna.
- Por asentamientos irregulares.

Causas subyacentes:

- Poca valorización económica y cultural de los ecosistemas y sus servicios en contraste con los sistemas agropecuarios.
- Pobreza multidimensional.
- Acelerado crecimiento poblacional y ocupación territorial dispersa.
- Deficientes capacidades técnicas y organizativas.
- Insuficientes e ineficientes instrumentos de planeación que favorezcan la alineación de políticas públicas.

PI región Itsmo-Costa

Causas directas:

- Extracción de madera (uso doméstico y comercial) y leña.
- Ganadería extensiva de doble propósito.
- Agricultura (de autoconsumo, forraje y comercial).
- Tala ilegal.
- Incendios forestales.
- Producción de café y cacao.

Causas indirectas

- Alimentación familiar, ganado y aves de traspatio.
- Obtención de ingresos a través de los productos derivados del ganado.
- Crecimiento de la población que demanda más tierra para sembrar.
- Fomento gubernamental hacia la ganadería.
- Por sustento familiar (falta jornal y sueldo).
- Desarrollo de actividades agrícolas, principalmente la roza, tumba y quema.

Para acceder a los mismos en línea, véase Conafor (s.f.: 6).

relación entre Estado, territorio y población, entre otros temas. Sin embargo, me interesa resaltar el hecho de que los equipos de campo abiertamente dispuestos a discutir sobre la deforestación y el cambio climático, orientando la mirada también hacia los problemas del quehacer gubernamental, se apoyaron en lo que arrojó el proceso participativo, pese a las limitadas circunstancias con las que se produjo, para dar fuerza a sus argumentos. Al apelar a la *palabra clave* participación, dichos consultores también pudieron negociar con otros expertos involucrados la inclusión de varios fragmentos críticos en el documento, como el que se presenta a continuación:

En un escenario deseable, para realizar un amplio ejercicio participativo en la elaboración del Programa de Inversión, considerando una extensa convocatoria a ejidos, comunidades y pequeños propietarios de la región Frailesca, el tiempo pertinente es, al menos, de seis meses. Sin embargo, dadas las restricciones de tiempo impuestas por una mala planificación de las instancias que coordinaron a nivel nacional y estatal la realización de este ejercicio, se contó únicamente con 6 semanas para convocar y realizar los talleres participativos (Programa de Inversión Frailesca; Conafor *et al.*, 2016c: 93).

Asimismo, al poner en cuestión el carácter del proceso participativo, el equipo de campo de la Frailesca provocó que otros equipos también hablaran de las arbitrariedades y contradicciones con las que se daban no solo los talleres sino, en general, la construcción de la IRE. No obstante, al guardar una expectativa frente a la intención gubernamental de construir participativamente los programas de inversión, el equipo de campo más insumiso, al igual que el resto de los actores involucrados, no pudieron evitar ser parte de la inercia técnica (*despolitizante*) con la que finalmente se concluyó la fase preliminar de esta política ambiental.

Participación local: una lectura más allá de su representatividad y eficacia

En diciembre de 2016, tras ocho meses de haberse concluido la elaboración de los PI en Chiapas y los otros estados donde se adelantó el proceso participativo, se entregó el documento que condensa los resultados de construcción de la IRE ante el Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y aún se espera la aprobación del financiamiento que permitiría implementar la propuesta de reducción de emisiones de CO₂ derivadas de la deforestación y degradación forestal en el país. El que una segunda fase de trabajo en torno a la IRE se haya dilatado todo este tiempo se debe a la combinación de varios factores, entre los que cabe destacar dos. Por un lado, se produjo la suspensión de los financiamientos a las actividades relativas al cambio climático en Estados Unidos tras la llegada de Donald Trump a la presidencia en enero de 2017, lo cual afectó la continuación de diversas actividades financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y operadas por TNC en México, ambos actores involucrados en la construcción de la IRE. Por otro lado, en México el proceso de presupuesto base cero emprendido desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha implicado desde 2015 continuos recortes presupuestales dentro de la Conafor, lo que ha provocado el cierre de instancias dedicadas a actividades relativas al cambio climático y privilegiado los objetivos de incremento en la productividad forestal, aunque no necesariamente en beneficio de las

poblaciones rurales propietarias de la mayor parte de las coberturas forestales en el país. Así, entonces, el futuro de la IRE y, en consecuencia, de la implementación de los PI elaborados en Chiapas y otros estados del país, es incierto.

Pese a las circunstancias, la manera como se puso en marcha la primera fase de esta política pública revela importantes rasgos de la relación entre las instituciones ambientales, el variopinto panorama de actores no gubernamentales nacionales y transnacionales y las poblaciones asentadas en territorios de importancia ecológica. De ahí que haya resultado pertinente evidenciar la complejidad sociopolítica que condensa esta relación, los elementos que la dinamizan o la hacen entrar en contradicción, así como los efectos que trae para cada uno de los actores la configuración de fuerzas a través de la cual se sostiene esta relación. Abordé y analicé lo anterior adentrándome particularmente en la cuestión de la participación local, en primer lugar, por ser el aspecto que más generó controversias a medida que daba seguimiento al proceso de construcción de la IRE en Chiapas, y en segundo, por el hecho de observar el efecto dinamizador que dicha cuestión tenía sobre los actores involucrados en este proceso, a pesar de sus diferencias y las distintas posiciones que ocupaban en la red que allí se constituyó entre finales de 2015 y mediados de 2016.

Tomar la cuestión de la participación como hilo conductor del trabajo de campo y el análisis exigió encontrar nuevas maneras de abordar este tema, justamente con el propósito de leer con mayor minuciosidad las relaciones de poder que atravesaban este proceso. Al ir observando la recurrencia con que se hablaba de la construcción participativa de los PI, pese a las limitantes de tiempo y recursos financieros, comprendí que no se trataba de analizar este factor a través de la lente de la representatividad o la eficacia. A todas luces, tanto para los actores expertos como para mí, la fase de construcción de la IRE no iba a cumplir con estos parámetros. No obstante, saltar rápidamente a la conclusión de que se trataba de un proceso ilegítimo o implantado de arriba abajo hubiera impedido evidenciar el sentido de la acción en el caso de los equipos de campo o las ONG receptoras del financiamiento, pero también sus imaginarios, expectativas y modos de proceder ante las circunstancias tanto en los talleres con las poblaciones locales como en las reuniones con el consultor para el Banco Mundial.

Aunque para los equipos de campo hubiera sido mucho más fácil y económico negarse a hacer los talleres o realizarlos en forma automática, como lo hicieron algunos, la mayoría insistió en realizarlos de la manera más apropiada posible, ciñéndose a la precariedad y los costos simbólicos y materiales que les acarreó vincularse en este proceso. De modo que su actuar se comprendía mejor no a través de una racionalidad costo-beneficio, sino a la luz de sus imaginarios y expectativas sobre la participación local en la política ambiental.

Es decir, a la luz de la idea de que el involucramiento de las agrupaciones rurales es la base del cambio social y ambiental, o bien de la idea de que el trabajo próximo a las realidades locales permite tomar mejores decisiones de política pública. Por otra parte, hasta el final del proceso, todos los equipos de campo y otros actores institucionales involucrados en la elaboración de los PI mantuvieron la expectativa de que se podría mejorar la participación local, o de que se respetaría y haría valer el punto de vista de la gente en los documentos. Así, entonces, la construcción de la IRE no solo siguió su curso, sino que encontró los actores a través de los cuales tomó cuerpo.

Aunque no es posible negar las facetas impositivas que expresó este proceso, por ejemplo, en las restricciones de tiempo o los formatos a través de los cuales debía sistematizarse la información recabada en los talleres, tampoco se pueden desconocer los esfuerzos realizados por algunos actores por irrumpir, hacer ruido o resistir la manera como se concibe la participación local, pero también el problema socioambiental: la deforestación, las emisiones de CO₂ y las causas que hacen que estas persistan. De ahí la importancia de adentrarse en los *procedimientos* y las *prácticas* a través de las cuales tuvo lugar el proceso participativo. Ello me permitió evidenciar la versatilidad de algunos equipos de campo con tal de mejorar las condiciones de la participación, pero también la instrumentalización de la participación local en un sentido inverso al que se suele aludir en los análisis sociales; es decir, no para validar el conocimiento experto o legitimar la dominación, sino para cuestionar la tendencia de desplazamiento de lo político por lo técnico, apuntando a las arbitrariedades y el ejercicio acomodaticio del poder público en el seno de la cuestión ambiental. Aunque en tales esfuerzos se reveló rápidamente su escaso margen de maniobra, por ejemplo, al ser totalmente ignorados en el documento dirigido al FCPF, lo destacable es la irrupción del orden de las cosas en escenarios clave no solo para la política pública, sino también para el devenir de la relación entre poblaciones, instituciones y mediadores partícipes y dinamizadores del campo ambiental ◇

Referencias

- Adams, W. (2004). *Against extinction: the story of conservation*. London: Earthscan Publications.
- Adams, W. (2009). *Green development: environment and sustainability in a developing world*. USA: Routledge.
- Agudo, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México: Universidad Iberoamericana.

- Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D. y Verchot, L. V. (eds.) (2013). *Análisis de REDD+. Retos y opciones*. Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Arizpe, L., Stone, P. y Major, D. (eds.) (1994). *Population and environment: rethinking the debate*. Boulder: Westview.
- Balvanera, P. (2015). El estado del arte de la valoración de los servicios ecosistémicos en América Latina. En Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), *Valoración de servicios ecosistémicos: un enfoque para fortalecer el manejo de las áreas naturales protegidas federales de México*. México: Conanp, Semarnat.
- Callon, M. (1986). Elements pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 36, 169-208.
- Cano Castellanos, I. J. (2018). *De montaña a «reserva forestal»*. Colonización, sentido de comunidad y conservación ecológica en el sureste de la Selva Lacandona, México. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Chambers, R. (1983). *Rural development: putting the last first*. London: Pearson.
- Chambers, R. (1994). The origins and practice of participatory rural appraisal. *World Development*, 22(7), 953-969.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2015a). *Modelo de intervención en las áreas de acción temprana REDD+*. Zapopan, Jalisco: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2015b). *Guía para la construcción participativa de los programas de inversión. Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE)*. México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2016a). *Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE)*. www.gob.mx/conafor [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2016b). Crean en Chiapas 157 brigadas comunitarias para combate a incendios. www.gob.mx/conafor/prensa [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (9 de diciembre de 2015). *Iniciativa de Reducción de Emisiones*. www.gob.mx/conafor [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (Conafor), The Nature Conservancy, Espacios Naturales, Rainforest Alliance, The Woods Hole Research Center, Alianza México REDD+ (2016c). *Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE). Programa de inversión. Región Frailesca, Chiapas*. www.gob.mx/cms [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Cooke, B. y Kothari, U. (2001). *Participation: the new tyranny?* London: Zed.
- Craig, D. y Porter, D. (1997). Framing participation: development projects, professionals, and organisations. *Development in Practice*, 7(3), 229-236.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En Isun-

- za, E. y Olvera, A. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, 223 -242
- Fals Borda, O. (coord.) (1985). *Conocimiento y poder popular*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: "development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Fisher, B., Turner, K. y Morling, P. (2009). Defining and classifying ecosystem services for decision making. *Ecological Economics*, 68(3), 643-653.
- Geilfus, F. (1997). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. San Salvador: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Green, M. (2010). Making development agents: participation as boundary object in international development. *The Journal of Development Studies*, 46(7), 1240-1263.
- Gutiérrez, A., García, L., Parra, M. y Rosset, P. (2017). De la supresión al manejo del fuego en la Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas: perspectivas campesinas. *Región y Sociedad*, 70, 31-70.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. *Development and Change*, 36(2), 237-262.
- Kothari, U. (2001). Power, knowledge and social control in participatory development. En Cooke, B. y Kothari, U. *Participation: the new tyranny?* London: Zed.
- Li, T. (2005). *The will to improve. Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Little, P. (1994). The link between local participation and improved conservation: a review of issues and experiences. En Western, D. y Wright, M. (eds.), *Natural connections: perspectives in community-based conservation*. Washington, D. C.: Island Press.
- Martínez, M. (2014). Sistematización sobre los avances REDD+ en el estado de Chiapas. Alianza México REDD+. Documento inédito.
- Merino, L. y Martínez, A. (2014). *A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).
- Mosse, D. (1994). Authority, gender, and knowledge: theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal. *Development and Change*, 25(4), 497-526.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*. London: Pluto Press.
- Olvera, A. (coord.) (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- Olvera, A. (2006). Los discursos de la participación y la rendición de cuentas en el contexto inter-

- nacional de fines del siglo xx. En Isunza, E. y Olvera, A. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa.
- Orozco, M., Mireles, P., Jaimes, S. y Gomora, B. (2012). La experiencia de las estufas ahorradoras de leña en dos comunidades indígenas del Estado de México. *Ambiente y Desarrollo*, 16(31), 91-105.
- Pain, R. y Francis, P. (2003). Reflections on participatory research. *Area*, 35(1), 46-54.
- Sarukhán, J., Koleff, P., Carabias, J., Soberón, J., Dirzo R., Llorente-Bousquets, J., Halffer, G., González, R., March, I., Mohar, A., Anta, S. y Maza, J. (2009). *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. México: Conabio.
- Schmink, M. (1994). The socioeconomic matrix of deforestation. En Arizpe, L., Stone, M. P. y Major, D. (eds.), *Population and environment: rethinking the debate*. Boulder, CO: Westview.
- Slocum, R., Wichart, L., Rocheleau, D. y Thomas-Slayter, B. (eds.) (1995). *Power, process and participation: tools for change*. London: Intermediate Technology Publications.
- Van der Sande, M. (2016). *Biodiversity enhance climate change mitigation by tropical forest. Biodiversity and the functioning of tropical forest*. Tesis de doctorado, Universidad de Wageningen. Wageningen, Holanda.