

Ajedrez ambiental
Manejo de recursos naturales,
comunidades, conflictos
y cooperación

Joseph S. Weiss y Teodoro Bustamante, editores

Ajedrez ambiental

Manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: octubre de 2008

Presentación 9

Introducción 11

PRIMERA PARTE

COMUNIDADES Y MEDIO AMBIENTE:
CONCEPTOS Y REALIDADES

**Indígenas y pérdida de biodiversidad:
Estereotipos, papeles y responsabilidades
ante la crisis ambiental** 27
Fausto Bolom Ton

**Teoría de los campos de Bourdieu:
una perspectiva para estudiar la conservación y el
aprovechamiento forestal** 43
Mauricio Pablo Cervantes Salas

**Lógicas de representación y de acción de
comunidades Mam de Quetzaltenango (Guatemala)
con su medio ambiente en un contexto de mutación
de los sistemas simbólicos y de vulnerabilidad
a las catástrofes socio naturales** 63
J. Sophie Jeanne Hermesse

Reapropiación de los recursos naturales y culturales a través de las experiencias de ecoturismo indígena: Kapawi/Ricancie/Napo Wildlife Center (Ecuador); Kuna Yala (Panamá); Bri Bri (Costa Rica); Reserva Pataxó da Jaqueira (Brasil); Pucani y Heath Wildlife Center (Perú)	85
<i>Luiza Azevedo Luíndia</i>	

SEGUNDA PARTE
CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES
Y FORMAS DE LIDIAR CON ELLOS

El diálogo como estrategia para regular la ocupación espacial y el uso de los recursos naturales en la Amazonía brasilera	105
<i>Richard Pasquis y João Andrade</i>	

Involucramiento comunitario de empresas y movimientos sociales: hacia nuevos modelos para espacios participativos de deliberación	117
<i>Isabelle Anguelovski</i>	

Del caciquismo a la gobernanza. Desafíos en la construcción de acuerdos en un distrito minero en México	139
<i>María Fernanda Paz</i>	

Beneficios hidrológicos disponibilizados por áreas protegidas: estrategias distributivas para contextos urbanos de exclusão social, pobreza y riesgo	157
<i>Ana Lucia Camphora</i>	

Pagamento por serviços ambientais por meio do recebimento pelo desmatamento evitado para a Amazonia: estudo da implantação no Mato Grosso, Brasil	175
<i>Karin Kaechele y João Paulo Soares Andrade</i>	

La biodiversidad en los tratados de libre comercio de Perú y Colombia: gobernanza sin sociedad	195
<i>Martha Isabel Gómez Lee</i>	

TERCERA PARTE
EL ROL CRECIENTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Naturaleza, tecnociencia y desarrollo (¿sostenible?): redes heterogéneas y actantes	213
<i>Joan Picas Contreras</i>	

La cooperación internacional en temas ambientales, oportunidades, conflictos y mendicidad	231
<i>Teodoro Bustamante</i>	

Governança global sobre florestas: estudo exploratório sobre o caso do PPG7	253
<i>Fabio Abdala</i>	

Oportunidades y pérdidas para la gobernanza ambiental en la Amazonía brasileña: un análisis de cooperación internacional	269
<i>Joseph S. Weiss y Elimar Pinheiro do Nascimento</i>	

O impacto da cooperação internacional do programa piloto para a conservação das florestas tropicais em políticas públicas para a Amazônia brasileira	289
<i>Olympio Barbanti Jr.</i>	

A participação da sociedade civil no PPG7: contribuição técnica efetiva ou novo rosto do clientelismo?	311
<i>Benjamin Buclet</i>	

Del caciquismo a la gobernanza. Desafíos en la construcción de acuerdos en un distrito minero en México

María Fernanda Paz*

Resumen

El objetivo de este trabajo es discutir los desafíos políticos a los que se enfrenta la construcción de un proceso de gobernanza democrática, para la gestión de un conflicto socioambiental en un distrito minero en el estado de Hidalgo, México, toda vez que la historia reciente de la región y las propias condiciones que le dieron forma al conflicto están marcadas por relaciones caciquiles y clientelares. La tesis que sostenemos es que no hay posibilidad de establecer acuerdos cooperativos duraderos, bajo un esquema de corresponsabilidad, si no se generan de manera paralela las condiciones políticas que lo sustenten.

Palabras clave: gobernanza, conflicto sociambiental, política pública, minería.

* Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

A mediados de los años 1980 un grupo de comunidades de la Sierra Alta del estado de Hidalgo, se movilizó en contra de la compañía minera Aultán para protestar por los daños que la actividad industrial les provocaba en su salud, sus viviendas, sus recursos naturales y sus actividades productivas. Las comunidades pararon los trabajos de la empresa, cerraron carreteras y presionaron a los funcionarios de gobierno para que atendieran la problemática. Desde entonces el tema ha estado en la agenda pública, y a lo largo de estos veinte años se han diseñado diversas estrategias para atenderlo, tanto desde el gobierno federal como desde el gobierno del estado, sin que se logre una solución integral.

En años recientes, a través de un espacio de gestión coordinado por el Consejo Estatal de Ecología de Hidalgo (COEDE) y donde participan los tres órdenes de gobierno (estatal, federal y municipal), la compañía minera, los representantes de las comunidades afectadas y un equipo de investigadores coordinado por el Instituto Nacional de Salud Pública y vinculado al Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá, se generó una propuesta de plan de manejo de riesgo, con el compromiso de traducirlo en políticas públicas e impulsarlo de manera colectiva. La inclusión de los gobiernos municipales así como de actores no estatales en el diseño e implementación del plan, marca una importante transición de prácticas de gobierno hasta entonces centralizadas, hacia lo que podría ser un enfoque de gobernanza, entendida ésta como una nueva forma de gobernar a partir de la interacción y la cooperación entre actores públicos, privados y sociales, guiados por criterios de eficacia pero también de democracia (Rhodes, 1996; Prats, 2005; Aguilar, 2005; Navarro, Gómez, 2002).

Vale la pena preguntarse aquí ¿cuáles son las bases sobre las que se pretenden construir acuerdos cooperativos entre actores diversos y disímiles en poder? ¿Cómo se incorporan los actores, y sus proyectos, en el proceso de construcción de política pública de manera que converjan intereses y derechos bajo criterios de sustentabilidad ambiental? ¿A qué desafíos políticos se enfrenta la gobernanza democrática en la sierra de Hidalgo, toda vez que su historia reciente ha estado marcada por el autoritarismo

y las relaciones clientelares? La tesis que sostenemos es que la creación de espacios multiactorales no garantiza la construcción y seguimiento de acuerdos colectivos en un esquema de corresponsabilidad, si no se generan de manera paralela las condiciones políticas que los sustenten. Dicho en otras palabras: no hay posibilidad de gobernanza si no hay redistribución del poder.

Sobre el concepto de gobernanza hablaremos más tarde (aunque aclaramos que el objetivo de este trabajo no es el de abordar la discusión de su contenido), basta por ahora decir que en tanto que definimos la gobernanza como proceso de interacción de actores estatales y no estatales en la construcción y manejo de los asuntos públicos, hacemos de las relaciones e interacciones sociales en la zona de estudio el objeto de nuestro análisis y buscamos en ellas las causas del conflicto, las explicaciones de veinte años de gestión pública, así como las trabas y oportunidades que ellas mismas confieren a la cooperación.

Este artículo se divide en tres secciones: la primera está dedicada a contextualizar histórica y territorialmente al conflicto y sus protagonistas, así como las condiciones sociopolíticas que le dieron forma. En la segunda parte, nuestra atención se enfoca sobre la gestión y el papel jugado por los distintos actores en el marco de sus relaciones de poder. Finalmente, en la última parte retomamos el concepto de gobernanza y desde él orientamos la discusión sobre los desafíos políticos que se presentan en la construcción colectiva de acuerdos públicos en zonas, como la que se estudia, marcadas por cacicazgos y clientelismos.

El caso que reseñamos se ubica en la Sierra Alta del estado de Hidalgo, entidad de la región centro oriental de México. Se trata de una zona montañosa de la Sierra Madre Oriental, en cuyas partes bajas, entre los 400 y 800 msnm, encontramos selvas húmedas tropicales, mientras que por encima de los 1.300 msnm se aprecian manchones de lo que en otros tiempos fuera un paisaje cubierto por bosque mesófilo de montaña, hoy dominado por vegetación secundaria y pastizales inducidos (CONABIO, 2005; Martínez Morales, 2007).

La Sierra Alta es una región históricamente habitada y muy pobre, que hoy está expuesta seriamente al deterioro ambiental. Con terrenos de laderas fuertemente pronunciadas, sus habitantes han tenido a la agricultura

ra de temporal como su principal actividad económica, aunque en los últimos veinte años, la ganadería ha venido ganando terreno tanto como actividad económica, como también en sentido estricto, al ir avanzando sobre terrenos de cultivo y zonas forestales.

A la deforestación, pérdida de biodiversidad y exposición de suelos a la erosión, producto de las actividades agropecuarias de los habitantes serranos, se suman también los daños ambientales producidos por la actividad extractiva e industrial de la compañía Minera Autlán; una empresa mexicana del Grupo Ferrominero, dedicada a la exploración, explotación, beneficio, transformación y venta de minerales de manganeso¹, que opera en la zona desde hace casi cincuenta años. La actividad minera en la sierra ha impactado sobre suelos, subsuelos, agua y aire, con consecuencias en la salud de los habitantes de la región, su economía, sus recursos naturales y su bienestar en general. A esto habremos de referirnos en este trabajo.

De la promesa al conflicto

Hacia finales de los años 1950, la compañía minera Autlán S.A. de C.V. ingresó en la zona para realizar trabajos de exploración de yacimientos de manganeso. Un año más tarde comenzó a explotar en tajo a cielo abierto primero y más adelante por vía subterránea, un importante yacimiento ubicado en los terrenos de la comunidad agraria de Chipoco, en el municipio de Tlanchinol. Cuatro años después, en 1964, la empresa comenzó la construcción de su primera unidad industrial de transformación del manganeso (un horno rotatorio de nodulización), en el paraje conocido como Ayotetla, en el municipio de Lolotla, al mismo tiempo que se expandía hacia el sur de la región, donde a cielo abierto explotaría una mina de bióxido de manganeso, en la comunidad de Nonoalco, municipio de Xochicoatlán, y en 1999 construye, en la propia comunidad de Nonoalco, una planta procesadora para generar bióxido de manganeso grado batería (C.M.A., 2005: 12-13).

1 Entre estos están: nódulos y carbonatos de manganeso, ferromanganeso, silicomanganeso, bióxido de manganeso grado batería y grado cerámico y óxido manganoso (C.M.A., 2005: 12).

Las condiciones para el desarrollo de la empresa minera no podían haber sido mejores, por sólo mencionar las más importantes, tenemos que: México estaba en pleno proceso de modernización y siendo el manganeso un mineral utilizado para la producción del acero, su demanda estaba más que asegurada, además de que el propio Estado mexicano, a través de su empresa paraestatal Altos Hornos de México S.A., era el principal cliente; en la zona no había sólo unas cuantas vetas de manganeso para explotar, sino que en ella se encontraba el yacimiento más grande del país y el segundo en importancia en América Latina², del que rápidamente la empresa obtuvo la concesión; la región de la sierra, lejana e incomunicada hasta entonces, estaba habitada por campesinos pobres dedicados a la producción de autoconsumo, disponibles para emplearse en la nueva industria; y por último, la tenencia de la tierra de estos pueblos serranos, incierta en muchos casos y en otros, más privada que social, favoreció de manera definitiva a la compañía minera pues salvo algunas excepciones en que negoció con las comunidades, la mayor parte de las veces tuvo acceso a los terrenos a través de contratos de compra-venta con los particulares.

Hoy la región serrana del estado de Hidalgo no puede ser comprendida sin la empresa minera. Su presencia transformó completamente la zona desde los ámbitos más cotidianos y domésticos, hasta la propia geografía y el paisaje. Con la explotación del manganeso llegaron el trabajo asalariado, las carreteras, el transporte, la electrificación, las escuelas; se dinamizó el comercio y algunos campesinos pudieron capitalizarse un poco para mejorar sus viviendas o para comprar ganado. La actividad de la minera Autlán no sólo se insertaba en la modernización, sino que parecía traerla consigo a la sierra hidalguense, una zona que a principios de los años 1960 vivía en el más profundo de los atrasos.

A la pobreza y el atraso en la zona se sumaba el autoritarismo y control político. Desde los años 1920, la Sierra estuvo dominada por caciques

2 Según lo reporta la propia compañía "El distrito cubre un área de aproximadamente 1.250 kilómetros cuadrados, contiene los depósitos de mineral de manganeso en grado metalúrgico más importantes de América del Norte (alojando casi todas las reservas probadas de manganeso en México)" En la actualidad, la empresa reporta 32 millones de toneladas de manganeso probadas y 256 millones probables en la cuenca manganesífera de Molango, sobre la cual tiene concesiones federales (C.M.A., 2005:10-12).

regionales (Sánchez, J. 2004). Los caciques o “mandones”, como también les llamaban, disputaban entre ellos por el control del mercado de aguardiente. Las comunidades campesinas, pobres y con tierras marginales, no eran objeto de codicia, pero sus habitantes, en especial los varones, eran la principal fuerza de trabajo gratuita del cacique y, lo más importante, los que engrosaban las filas de su ejército.

Los viejos de la zona narran cómo las comunidades vivían amedrentadas por los “mandones”, y cómo los hombres jóvenes tenían que esconderse en el monte para no ser reclutados a la fuerza en estos ejércitos de la gleba ilegales, fuera de todo Estado de derecho, pero que estaban consentidos por las mismas autoridades del gobierno (Sánchez, 2004).

En este contexto, la entrada de la compañía minera a la zona parecía marcar el inicio de una nueva era cargada de promesas. Muchos testimonios refieren que el cacicazgo en la zona se terminó en los años 1960, lo que coincide con la llegada de la minera Autlán, lo que no es una casualidad si consideramos que ambas empresas, por llamarlas de algún modo, no pueden coexistir pues las dos son extensivas en fuerza de trabajo y dominio del territorio. Al funcionar la industria minera bajo criterios capitalistas de compra de fuerza de trabajo, llevaba por supuesto la delantera.

Cabe anotar, sin embargo, que si bien la llegada de la minera significó el fin de la violencia caciquil a partir de la instauración de relaciones capitalistas de producción, lo cierto también es que la empresa forjó sus relaciones, tanto con las comunidades como con el gobierno, montándose sobre las bases clientelares heredadas del caciquismo. Así, se pasaba de la violencia física a la violencia simbólica y de las imposiciones a los favores y las prebendas.

Las comunidades asentadas sobre yacimientos de manganeso negociaron con la minera el uso de su territorio a través de contratos por varias décadas, a cambio de los más diversos productos y servicios. Por su parte, los propietarios particulares simplemente vendieron, y en casos en que los terrenos solicitados por la compañía fueron los mismos donde se ubicaban sus viviendas, como sucedió en Nonoalco, los dueños de éstos negociaron para ser compensados de otra forma. El territorio nunca fue, ni ha sido, el tema en disputa con la compañía.

Al principio, todas eran promesas de un lado y expectativas del otro, pero la luna de miel no fue eterna, y en lo que coinciden todos los testimonios de las comunidades cercanas a tajos y minas, es que al poco tiempo de que había llegado la compañía se empezó a resentir su presencia, especialmente en las viviendas cuyos muros se cuarteaban con las detonaciones de dinamita. Las denuncias por daños a las viviendas comenzaron desde los años 1970. Cuentan en algunas comunidades que los reclamos se los hacían directamente a la empresa, pero que ésta les contestaba que había que hacer estudios para comprobar que ella fuera responsable de esos daños.

No encontramos referencias ni en los testimonios recabados, ni en los archivos oficiales consultados, de alguna acción de gobierno que atendiera las demandas de los campesinos serranos en este periodo, y la verdad, no nos extrañó por varias razones: en primer lugar, porque la política ambiental en ese entonces era prácticamente inexistente y la reglamentación era pobre; por otro lado, tanto gobierno del estado como gobierno federal le debían a la empresa el que ella hubiera asumido en la zona funciones que en realidad eran obligación del Estado: electrificación, caminos, carreteras, atención médica, etc.; y finalmente también, porque a nivel personal gobernantes y políticos locales le debían favores personales con signo de pesos. Las relaciones clientelares corrían en ambos sentidos de la relación.

Por otro lado, el control que ejercía el Estado mexicano posrevolucionario sobre la población rural a través de sus oficinas de asuntos agrarios, ayudó aquí, como en muchas otras regiones del país, a mantener el conflicto en un grado de latencia lo suficientemente manejable para que pareciera, desde cualquier ángulo de observación, que el gobierno lo atendía. Esa era la estrategia de la Secretaría de la Reforma Agraria, la dependencia que en los años 1970, mitigaba las quejas de las comunidades o bien las canalizaba hacia la empresa, como si fuera un pleito entre particulares, en lugar de que el problema se asumiera como un asunto de orden público que había que atender. Esto último no ocurrió sino hasta la década siguiente, cuando los daños se incrementaron y las comunidades tomaron medidas más drásticas para forzar a las autoridades a tomar cartas en el asunto.

En los años 1980, las comunidades cercanas a la planta de nodulización de Otongo, comenzaron a denunciar, además de los daños a sus viviendas y otros edificios públicos, la contaminación atmosférica provocada por el humo que expedía la chimenea y los efectos de esto en su salud y su patrimonio (cultivos, animales, cercos de alambre, techos de lámina). A estas denuncias se sumaban también las de aquellas localidades ubicadas en la parte baja de la micro cuenca del río Jalpa, que acusaban una fuerte contaminación de los cauces de agua con la consecuente muerte de peces. Otras más hablaban de la desaparición de ojos de agua por efecto de las explosiones.

En esta ocasión las quejas ya no se hicieron sólo a través de cartas a la minera, sino que también se dirigieron al gobierno del estado y al gobierno federal y, lo más importante, esta vez estaban acompañadas de la organización y la movilización de la gente. Eran otros tiempos. La vecina región de la Huasteca Hidalguense había estado fuertemente convulsionada los años anteriores por conflictos alrededor de la tenencia de la tierra (Bartra, 1985); por otro lado, México estaba entrando en otra fase de su historia en la que si bien el Estado no había perdido todo el control, sí se habían debilitado ya algunas de sus instancias que antes eran las encargadas de ejercerlo, como es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria; suponemos que ambas coyunturas fueron aprovechadas por las comunidades para dejarse oír.

Del caciquismo al gobierno: la gestión del conflicto y el papel de sus protagonistas

Desde que el conflicto entre la compañía minera Autlán y las comunidades de la sierra de Hidalgo adquirió visibilidad social y se institucionalizó, han pasado veinte años, periodo que coincide con la adopción en nuestro país del modelo neoliberal y la primera etapa de reestructuración del Estado mexicano. A lo largo de este tiempo, el conflicto y su gestión se han desarrollado a la par que se ha ido dando la construcción institucional en materia ambiental en México. Durante este periodo, también, las fuerzas sociales y políticas del país se han reconfigurado, y los proce-

esos de globalización y transnacionalización han impactado hasta los lugares más recónditos de nuestro territorio, incluida la sierra hidalguense.

Todos estos cambios se han reflejado en la gestión del conflicto y en las relaciones entre sus protagonistas. A ratos pareciera que se avanza con soltura; en otras ocasiones, empero, predomina la tensión; lo que en buena parte se explica por el hecho de que si bien en estas décadas ha habido transformaciones significativas, éstas coexisten con fuerzas conservadoras, corruptelas y viejas prácticas políticas autoritarias fuertemente arraigadas, que lejos de desaparecer, a lo mucho logran reciclarse. No hay espacio aquí para el detalle, pero vale la pena detenerse aunque sea un poco a mirar lo que ha pasado.

Si analizamos el manejo del conflicto a partir del protagonismo de los actores de gobierno, podemos decir que durante un primer periodo, ubicado de 1987 a 1995, es el gobierno federal quien asume la dirección del proceso; mientras que de 1995 a la fecha, ha sido el turno del gobierno del estado, lo que de entrada ya nos refiere un dato importante en términos de la descentralización de funciones o un cambio en la correlación de fuerzas. Cabe destacar que ni la acción de gobierno del estado ni la del gobierno federal han sido lineales. En el caso de este último, resulta muy interesante ver como en sus primeros momentos (1987-1993) se le nota la falta de experiencia en el manejo de asuntos ambientales, la debilidad institucional y normativa con la que opera, y el estilo abiertamente paternalista con las comunidades y clientelar con la empresa (por no decir corrupto e ineficiente). Mientras que después de 1994, su acercamiento ha sido más técnico, aunque no por ello exento de intereses políticos.

En lo que a la actuación de gobierno del estado concierne, ésta no ha escapado tampoco de tensiones y contradicciones; así, mientras en 1993 el gobernador del estado A. Lugo Verduzco bloqueaba el otorgamiento de la licencia de operación a la minera "...con el fin de presionar a la empresa para obtener mayores apoyos extraordinarios"³, en el más viejo estilo priísta; en 1995, el nuevo gobernador Murillo Karam, del mismo parti-

3 Según consta en un oficio enviado por la SEMARNAP al COEDE el 7 de agosto de 1996, Archivo CIDMA, Hidalgo, Área: Dirección General del Consejo Estatal de Ecología, CLAS.:12.10, Rem.:01/01, Caja: 7 Exp.:1.

do, modernizaba la gestión instalando una “Comisión Intersectorial para la Regulación y el Control de los Procesos de Aprovechamiento de Manganeso en el Distrito Minero de Molango”, como un espacio de seguimiento de las acciones de gobierno en la zona y de coordinación interinstitucional⁴. Si bien con Murillo se trataba de enfrentar la problemática con otro estilo y una nueva estructura institucional, su acción también refleja una estrategia para posicionarse frente al gobierno federal que no suelta del todo el control, así como frente a grupos políticos opositores, curiosamente de su mismo partido⁵.

De la actuación del gobierno del estado en la última década hay sin duda mucho que decir, basta por ahora destacar que su gestión se puede caracterizar por: haber asumido el conflicto como un problema ambiental y de salud pública; haber generado, no sin dificultades y contradicciones, un espacio de coordinación interinstitucional y seguimiento de acciones, que hoy día tiene asimismo carácter vinculante; y comenzar a abrir espacios de participación en la gestión a otros actores como el académico, las presidencias municipales, la empresa minera y las propias comunidades, aunque esto, hay que decirlo también, con muchas resistencias todavía por parte de algunos sectores del propio gobierno del estado.

Finalmente en lo que a los gobiernos municipales se refiere, podemos decir que de todos los actores (oficiales y no oficiales) ellos son los únicos que han jugado un rol constante, teniendo siempre un triste papel de comparsa. No encontramos ni un solo momento en el que ellos, cualquiera de ellos, haya liderado alguna propuesta. Su no acción es un dato por demás relevante, que nos habla del poder exiguo de los gobiernos muni-

4 A la cabeza de esta comisión estará desde entonces el Consejo Estatal de Ecología y se nota asimismo una fuerte presencia de la Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo, por lo menos hasta el 2005.

5 Encontramos en los archivos institucionales del COEDE un oficio fechado el 2 de octubre de 1995, un mes antes de la creación de la Comisión Intersectorial donde la Coordinadora del COEDE hace referencia a la solicitud del Frente Democrático Hidalguense (FDH) para atender el problema ambiental en Molango. Cabe mencionar aquí que el FDH es una organización política creada y liderada por el en ese entonces también militante priista José Guadarrama, hoy Senador por el PRD y tenaz opositor de Murillo Karam pues aún cuando pertenecían ambos al mismo partido, tenían lealtades en diferentes grupos políticos o cacicazgos. No nos extraña entonces que Murillo le haya dado un fuerte empuje a la gestión ambiental en esa zona para ahuyentar posibles movilizaciones promovidas por Guadarrama.

cipales en zonas rurales de nuestro país (y por tanto del centralismo que prevalece aún), y también del lugar y la importancia que les confieren los otros actores, no sólo los oficiales.

Por otro lado, en lo que se refiere al papel de las comunidades, lo que se observa es que éstas jugaron, definitivamente, un papel fundamental en la primera parte de este proceso, desde mediados de los años 1980 y hasta los años 1990, cuando se organizan, logran llamar la atención de las autoridades federales y colocar el tema en agenda. Después decae su actuación hacia 1991, aproximadamente y hay unos pequeños repuntes en 1995-1997 y 2003-2004, pero nunca igual que al inicio.

Hoy las comunidades están desgastadas, desarticuladas y con muy poca capacidad de establecer alianzas entre ellas. Siguen considerando que el tema de la contaminación y los efectos sobre su salud y patrimonio es su lucha, pero no confían ni en la empresa ni en el gobierno del estado; sólo confían en sus autoridades municipales, pero creen que frente al poder de la compañía minera, las presidencias no pueden hacer mucho.

Por otro lado, si bien es cierto que actualmente las comunidades tienen más información, más formación y nuevos referentes, creemos que están atoradas en una contradicción entre las antiguas formas de hacer política desde los ámbitos locales (a través de viejas prácticas clientelares fomentadas por operadores políticos de gobierno y de oposición), y los nuevos liderazgos que empiezan a generarse pero que enfrentan dificultades tanto en el interior de sus comunidades donde los viejos líderes los bloquean, como hacia afuera, donde deben abrirse espacios en un escenario que conserva todavía las inercias del autoritarismo.

En cuanto a otros actores, encontramos que el sector científico académico ha venido ganando protagonismo, especialmente en la última parte del proceso. En este punto vale llamar la atención sobre la vinculación del gobierno con la academia y cómo el conocimiento científico pasa de ser utilizado sólo como un referente para verificar o certificar, como sucedió en la primera década, a ser en sí mismo guía de normatividad ambiental y de política pública, como ha sucedido en los últimos años. Por otro lado, el propio estilo de investigación del equipo (que ha puesto énfasis en la vinculación social y la coordinación interinstitucional), y los lineamientos de la agencia financiadora canadiense, han sin duda jugado un papel

importante en el fomento de espacios de participación, aunque aquí también se observa cierta tensión entre el rol del científico y el del extensionista.

¿Y la empresa? La empresa ha jugado en la gestión del conflicto con los recursos que mejor conoce: la influencia y el dinero. En la primera etapa (1987-1991) firmó cinco convenios con el gobierno federal y algunas de las comunidades afectadas para “resarcir” el daño causado, a través del pago en especie o con el otorgamiento de ciertos servicios⁶. Estas prácticas corrompieron a algunos de los líderes, dividieron a las comunidades y las desmovilizaron pero además, sentaron los cimientos para establecer una nueva modalidad de clientelismo, bajo una interpretación un tanto perversa del de por sí polémico principio: “el que contamina, paga”, que no beneficia ni a la propia empresa.⁷

No se puede decir que en estos 20 años la compañía minera ha hecho nada para remediar el problema ambiental, pero no es ésta precisamente su mejor carta. Si bien ha cumplido con las recomendaciones de las auditorías ambientales y con los compromisos establecidos con autoridades y comunidades vía convenio, sus respuestas siempre han sido lentas, incompletas y hasta mañosas, por llamarlas de algún modo. Contamos con importante información oficial que da cuenta de ello, pero lo que no podemos comprobar, aunque es un secreto a voces en la zona, es la presión e influencia que ejerce todavía sobre algunas autoridades de los diversos niveles de gobierno, para evitar mayores reglamentaciones. Veinte años de gestión sin solucionar el problema de fondo, siempre generan sospechas.

A la fecha las comunidades se siguen quejando por la contaminación y sus efectos sobre la salud, y tienen razón en hacerlo. Los estudios epidemiológicos, atmosféricos y neuropsicológicos, reportan concentraciones

de manganeso en sangre por encima de los niveles recomendados (más de 10 ug/L) en el 50 por ciento de la población adulta estudiada, lo que se corresponde con concentraciones de manganeso en aire también por encima de las recomendadas internacionalmente (2.65ug/m³ cuando lo recomendado es de 0.05ug/m³), así como una asociación entre esto y daños en la actividad motora (Riojas, *et. al.*, 2004). Resultados preliminares de un estudio realizado en población infantil, reportan cifras similares.

La compañía minera ha desestimado los resultados de los estudios, argumentando que la población siempre ha estado expuesta al mineral pues vive encima de él. Su propuesta ante la mesa de gestión ambiental (MGA) es que se haga más investigación para establecer claramente las fuentes de emisión y medir los contenidos de las mismas. En el 2005, la MGA retomó esta preocupación de la empresa en el plan de manejo del riesgo ambiental⁸, y la integró como parte del programa de monitoreo y vigilancia ambiental; sin embargo, lo que se observa es que la empresa siempre encuentra algún mecanismo para atrasar la colocación de los monitores en sus plantas, o bien boicotear las mediciones con la suspensión de actividades en el horno.

Del gobierno a la gobernanza: desafíos para la gestión del conflicto

El conflicto socioambiental en el distrito minero de Molango ha dejado de ser un problema entre la compañía minera y las comunidades de la zona, para convertirse en un asunto de gestión ambiental que no puede ser abordado a través de convenios bilaterales, ni tampoco de imposiciones verticales o decisiones centralizadas. El Estado no puede ser sólo un

6 En marzo de 1991 la compañía minera Autlán informa haber invertido 12.583 millones de pesos (aproximadamente 4 millones y medio de dólares al tipo de cambio de ese entonces que era de 2.838,35 pesos por dólar) entre 1987-1991 (CON/DNCA- 07/02-CO-E52, Área: Dirección de normatividad y control ambiental. Clas: 42.06. Rem: 07/02. Exp: 52. IND=0052 compañía minera Autlán S.A de C.V. Ref. 70/135/736.1).

7 Desde el 2004, las comunidades aledañas al tajo Naopa cerraron éste y bloquearon todo tipo de actividad de la compañía minera hasta que ésta no pavimentó el camino de 8 kilómetros que une la comunidad del mismo nombre con la carretera principal.

8 En abril de 2005, los integrantes de la MGA participaron en un “Taller de Planeación para el Manejo del Riesgo por Exposición a Manganeso en el Distrito Minero de Molango”, en el cual se generó un Plan de Manejo del Riesgo con 13 programas de trabajo específicos: ordenamiento ecológico territorial de la región; manejo integral de la cuenca; vigilancia epidemiológica y manejo integral de la población en riesgo; normatividad; sistema de monitoreo y vigilancia ambiental; comunicación y educación ambiental; nuevos conocimientos; coordinación interinstitucional; prácticas de la minera; prácticas de salud; prácticas de la comunidad; infraestructura en las comunidades y, reforestación y manejo de suelos.

intermediario entre los intereses de la empresa y los de las comunidades, de hecho, ni siquiera consideramos que éste sea un conflicto de intereses. No hay nada que negociar pues la salud es un derecho irrenunciable. El Estado es y ha sido parte del problema a través de una fuerte contradicción: su excesivo control político, por un lado, y su falta de regulación y poco afán por garantizar el interés público, por el otro. Dicho en otras palabras: su abrumadora presencia y su notable ausencia. Hoy se requiere que el Estado intervenga: regulando, para garantizar los derechos de la población y el manejo sustentable de recursos y territorio; y coordinando la acción pública.

Pero veinte años de intervención sin resultados contundentes nos demuestran que la solución requiere la participación activa no sólo del gobierno federal o estatal, sino de los tres órdenes, así como también de los ciudadanos y de la propia empresa para que estén representados sus intereses y propuestas pero también para que todos asuman responsabilidad. Para ello se deberá de pasar del tejido de redes clientelares, a la construcción de redes de gestión y de alianzas entre actores que potencien las capacidades locales, sean más eficientes y garanticen la inclusión no sólo de los diversos actores, sino asimismo de sus proyectos. A este proceso de gobernar a través de redes es a lo que hoy algunos autores denominan gobernanza (Natera, 2005).

El concepto de gobernanza es nuevo, como también lo es el proceso al que alude. La mayoría de los trabajos que abordan el tema coinciden en ubicar sus orígenes con el fin del Estado de bienestar de la Europa de la posguerra, los inicios de la globalización económica y la instauración del modelo neoliberal; y no hay discusión tampoco en que el concepto refiere a una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Donde no hay acuerdo aún es si el eje de la gobernanza como nuevo sistema de gobierno es la eficiencia (nueva gestión pública); o bien lo son las normas de transparencia y rendición de cuentas que deben regular la relación entre el Estado y sus nuevos “socios”: el mercado y la sociedad civil (buena gobernanza); o finalmente es un asunto de democracia y de apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales en los asuntos públicos (gobernanza democrática).

Se considera que la gobernanza, como sistema, concierne a los tres ejes arriba mencionados, pero que como proceso sociopolítico se debate entre un proyecto más vinculado a los intereses del mercado y otro que atañe, más bien, a los derechos ciudadanos. Lo anterior no es mera ideología, sino que tienen repercusiones en la práctica pues, mientras que en uno el énfasis está puesto en los arreglos gerenciales e institucionales, en el otro los desafíos son de orden político. A éste es al que nos referiremos aquí. No vamos a extendernos en las prácticas políticas de la gobernanza, sino que sólo llamaremos brevemente la atención sobre las que consideramos son las bases que pueden fundamentarla: la creación de redes y alianzas, ya mencionado; la distribución del poder; la construcción de ciudadanía; y la democracia.

A lo largo de nuestra exposición hemos tratado de demostrar cómo las condiciones de marginación social, de autoritarismo político, de clientelismos y de falta de regulación ambiental, generaron las condiciones de deterioro y conflicto en la sierra de Hidalgo; y cómo la gestión en los últimos veinte años ha sido, si no infructuosa, por lo menos muy deficiente en términos de resultados, además de que no logra romper con el esquema centralizado ni con los clientelismos, y se atora en las luchas de poder en todos los ámbitos. Esto último no sólo es desgastante, sino que ha debilitado de manera considerable las capacidades locales, como sucede con las comunidades, o bien no ha permitido que otras se desarrollen, como sucede con los municipios. Es indudable, pues, que la descentralización y distribución del poder es todo un desafío. No va a ser fácil, habrá que romper resistencias y desterrar viejas prácticas.

Pero el poder requiere recursos para ser ejercido: financieros, técnicos, institucionales, y también requiere objetivos que podríamos llamar de sentido o de proyecto. Los involucrados en el conflicto usan el poder para influir, pero necesitan una posición para constituirse como actores, colocarse frente a los otros e interactuar con ellos. En la zona, los roles de cada quien han sido difusos y a ratos la compañía minera ha jugado claramente como empresa privada, pero en muchos casos, sobre todo con las comunidades, se confunde con las dependencias de gobierno. El gobierno, por su parte, a ratos gobierna con recursos limitados, y a veces parece más bien “padrastró” autoritario de las comunidades y “compadre” de

la minera. La población de las comunidades, por último, ha participado más desde el agravio y la necesidad, que desde una lucha por los derechos que le corresponden. Tal vez sea ya el tiempo que los roles se delimiten y los participantes se constituyan como actores para participar en este proceso que los requiere a todos: al gobierno, a la empresa privada y a los ciudadanos. La construcción de ciudadanía es otro gran desafío pues a través de ella ya no hay más favores y agradecimientos entre el Estado y la sociedad, sino que son los derechos y las obligaciones los ejes que articulan esa relación.

Y finalmente, el cuarto gran desafío de la gobernanza es, a nuestro parecer, la democracia. Porque el poder sin democracia se concentra en pocas manos y la ciudadanía no existe sin ella, es su razón de ser. Cuando hablamos de democracia no nos limitamos a los procesos electorales que, si bien consideramos importantes en una zona que otrora fuera dominada por caciques, no agotan en sí mismos la dimensión del proceso. El reto democrático abarca todos los espacios de toma de decisiones (desde los comunitarios hasta los interinstitucionales), y concierne a todos los actores y a sus relaciones sociales, más allá de la relación Estado-sociedad.

Sólo bajo esquemas democráticos se construye gobernanza, pues sólo desde ella se potencian las capacidades de los actores, se promueven tanto los derechos como las obligaciones, se transparentan los intereses y se controla el poder con la rendición de cuentas.

Queda claro, entonces, que el proceso de gobernanza para la gestión ambiental en el distrito minero de Molango no se va a generar en la mesa de gestión ambiental, en todo caso ahí se puede expresar, pero sólo si sus integrantes participan como actores y no meros espectadores, acompañantes o grupos de presión, y si desde el Estado se generan las condiciones reales (y no mera retórica) para incursionar en la aventura de la construcción de un gobierno compartido, como nuevo proyecto sociopolítico. Esos son, a nuestro juicio, algunos de los desafíos para transitar del caciquismo a la gobernanza.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2005). "América Latina: sociedad civil, democracia y gobernanza", en *El futuro de las organizaciones de la sociedad civil: incidencia e interés público*. Memoria del Coloquio Internacional. Ciudad de México, noviembre del 2004. México: DECA Equipo Pueblo.
- Bartra, Armando (1985). *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México. 1920-1980*. México: Ediciones Era
- CONABIO (2005). www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/rtp_102.pdf [Recuperado el 09.10.06].
- Martínez Morales, Miguel Ángel (2007). "Avifauna del bosque mesófilo de montaña del noroeste de Hidalgo, México". *Revista Mexicana de Biodiversidad* 78, p. 149-162.
- Navarro Gómez, Carmen (2002). "Gobernanza en el ámbito local" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf> [Recuperado el 3.07.07].
- Natera Perla, Antonio (2005). "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología* 67, No. 4 (octubre-diciembre). México: IIS, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 755-791.
- Prats, Joan (2005). "Pero ¿qué es la gobernanza?" <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369> [Recuperado en 2006].
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government", en *Political Studies*, N° 44, p. 652-667.
- Riojas, H. et.al. (2004). *Impacto en la salud del ecosistema por actividades antropogénicas en una cuenca manganésifera*. Informe Final. ISAT, PUMA-Universidad Nacional Autónoma de México, INNN, INSP, Gobierno del Estado de Hidalgo, Dirección General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud.
- Sánchez, José (2004). *No nos vamos a ir como venimos. Descripción, experiencia y relato del mundo*. Tesis de doctorado en Antropología. México. CIESAS.