

Estudio de caso:

“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza”

David Dumoulin Kervran

Resumen

El artículo describe los factores que explican como el sector de la conservación de la biodiversidad en América latina ha sido un laboratorio para los esquemas de co-gestión privado-público: presencia histórica de los actores privados, institucionalización tardía, llegada de una nueva generación de profesionales que ha pasado por las ONG y influencia masiva de los actores internacionales que reproducen los mismos modelos en los países de la región. En México, en específico, el caso de FMCN creado en 1994 debe también entenderse en el contexto de institucionalización de la política de ANP, después del TLC, y de su fuerte internacionalización como lo ilustra la importancia del impacto no solo financiero sino institucional de la llegada de los fondos del GEF. El caso de México muestra como estos esquemas de co-gestión son acompañados de coopración de ciertas ONG, de nuevas relaciones con empresas, del crecimiento de “tierras privadas para la conservación”, y de posible oposición local sobre la finalidad “pública” de esta conservación. Sin embargo, el FMCN es también un ejemplo de eficiencia institucional y fue acompañado por el reforzamiento de la acción de las agencias públicas del sector. El análisis invita a un entendimiento detallado de las practicas de esta familia cosmopolita de la conservación y a una nueva interrogación sobre lo que consideramos como “lo público”.

Palabras clave : política de ANP, private actors, México

Introducción

Durante la década de los años noventa, la conservación de la biodiversidad se estructuró como un sector específico de la cooperación internacional, contando con una visibilidad inédita y con masivos financiamientos. En el centro del crecimiento de las nuevas políticas “ambientales” – en el sentido amplio – la gestión de las Áreas naturales protegidas (ANP) destacó como un sector donde las innovaciones institucionales fueron sumamente rápidas sobre todo en el continente latinoamericano.

Algunos elementos que permitieron transformar a ese sector en un laboratorio institucional fueron factores como: la llegada de una nueva generación de profesionales externos al medio de la función pública, la debilidad de la institucionalización previa del sector, así como influencias internacionales muy marcadas en el *policy making*, esto último, un elemento poco estudiado por la ciencia política (a excepción de Hopkins Jack W. 1995 y Hall Anthony 2005). Normalmente los documentos de análisis de estas políticas son publicados por los actores involucrados en ellas (Brandon; Redford; Anderson 1998; UICN 2003).

No cabe duda que la importancia central de los esquemas de cooperación público-privado representa una de las más notables innovaciones. Pero, ¿Cómo estos esquemas han logrado tomar tal importancia? ¿Bajo qué modalidades funcionan realmente? ¿Ello significa una privatización y/o una internacionalización de los territorios más ricos en biodiversidad?

En este artículo usaremos el concepto de “política de conservación”, pero enfocándonos en la gestión de Áreas naturales protegidas, y sin referirnos en el sentido ortodoxo, a una política *pública*. El término de *política de conservación* se refiere a un conjunto de actores heterogéneos que interactúan y constituyen un sector de actividades específico: conservar la biodiversidad definida como un “bien público.”

En esas interrelaciones, el Estado conserva un papel estructurante pero sin ser el actor principal (ni en cuanto a financiamiento, ni en el *qué hacer* o en el poder). De tal manera, que esta política es *pública*, más por sus proclamadas finalidades que por el estatuto de sus principales actores. Por lo tanto, las innovaciones que vamos a describir son precisamente representativas de las tensiones y desencuentros que rodean hoy la definición de lo “público”.

Importancia internacional de los actores privados en la conservación de la naturaleza

Antes de analizar el papel de catalizador del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza (FMCN) para el desarrollo de los esquemas público-privado en las políticas de conservación mexicanas a partir de mediados de los años 90, es relevante mencionar dos determinantes históricos de este desarrollo.

En primer lugar, el sector de las ANP ha sido marcado durante todo el siglo XX por el papel preponderante de las ONG, a pesar de que los parques nacionales, como lo recuerda su apelación, tienen un fin meramente público y fueron creados por un decreto del Estado central. En segundo lugar, en América Latina, las políticas de las ANP se desarrollaron rápidamente durante 1990 casi “bajo transfusión internacional”, es decir, en una época en la cual estos esquemas de cooperación entre actores heterogéneos estaban celebrados unánimemente en la esfera de la cooperación internacional.

Actores privados: adelantando políticas públicas

La vigencia actual de estos esquemas deben entonces interpretarse a la luz de la génesis de estas políticas; las ONG han sido pioneras y son ellas, en la mayoría de los casos, que han fomentado el desarrollo de políticas públicas específicas por parte de los Estados centrales. La historia entera del movimiento internacional para la conservación de la naturaleza podría contarse tras las huellas del *asociacionismo* (hoy en día llamado “oenegismo”). Una tendencia arraigada, desde su origen a finales del siglo XIX en los Estados Unidos¹; las primeras convenciones internacionales y las primeras reservas naturales que fueron decretadas en el mundo antes de la Segunda Guerra Mundial; la creación de la Unión internacional para la

1 Las primeras asociaciones son la Audubon Society creada en 1886, el Sierra Club en 1892. Para una historia internacional de las políticas de conservación, véase a Bordman (1981); McCormick (1989); Dumoulin y Rodary (2005). En particular para otras interpretaciones sobre el papel de los Estados Unidos al inicio de este proceso ver: Grove (1995) y Mac Kenzie (1988).

conservación de la naturaleza (UICN) en 1948 seguida por años de lento crecimiento, y la emergencia de poderosos actores transnacionales (privados) de la conservación durante la década de los años ochenta.

No obstante, fue a partir de la década de los años sesenta cuando aparecieron numerosas ONG de otro tipo, más comprometidas en lo que se llama la “ecología política” en los países del Norte y después en los países del Sur, como México. Para estas organizaciones, inspiradas en la ecología política, la conservación de la naturaleza como tal no es su especialidad, por tanto, no nos detendremos a hablar de ellas.

La conservación se convirtió en un sector propio e importante de la cooperación internacional, en la década de los años ochenta, cuando las ONG se multiplicaron y desarrollaron. En los países del Sur, los financiamientos internacionales fueron canalizados de manera prioritaria hacia los actores privados, actores que muchas veces se crearon inclusive para disfrutar esta oportunidad. Por su parte, en los países del Norte, los principales actores de la internacionalización del sector iniciaron estrategias “globales”: unos *think-tanks* tal como el WRI (*World resources institute*) y el WCMC (*World conservation monitoring centre*) y sobre todo unas ONG internacionales que se transforman en verdaderas multinacionales de la conservación (por el presupuesto y la organización).

Pensamos en primer lugar a la trinidad conformada por TNC (creada en 1950), WWF (1961 pero trataremos aquí sobre todo de su ramo WWF-US) y *Conservation international* (1989), que consolidaron en esa década su estructura mundial y multi-nivel con oficinas en cada país, y que se convirtieron en colaboradores, imprescindible para la gestión de las reservas naturales en los países del Sur, y en América Latina en particular.

Lo anterior lleva a realmente poder hablar de “multinacionales de la conservación”, en la medida que miramos sus complejas estructuras mundiales, como sus presupuestos: los gastos durante el año 2005 fueron de US \$ 600 millones para TNC (gran parte gastada en Estados Unidos), US \$ 110 millones para *Conservation International*; US\$ 100 millones para WWF-US, CHF 100 millones para *WWF international*.

Debido al apoyo de ONG del Sur - siempre más profesionalizadas y cuyas estructuras fueron muchas veces fuertemente influenciadas por

ellas, estas multinacionales presionan y acompañan a los Estados latinoamericanos en la elaboración de nuevas políticas de conservación.

A finales de los años ochenta estas multinacionales comparten la agenda, entonces dominante en la cooperación internacional, relativa a fomentar las iniciativas privadas, la eficiencia y la transparencia institucional; lograr que el Estado sea un colaborador entre otros, que debe sobre todo participar en la elaboración de un marco normativo, estratégico y institucional nacional. Sin embargo, la parte técnica, el conocimiento de campo y la capacidad operativa están reivindicados como atributos privilegiados de las ONG que ya cuentan con una amplia experiencia en la gestión de las ANP.

Como consecuencia de la atracción generalizada por los *partnerships* a partir de los años noventa, el co-financiamiento entre varios actores se multiplica y se vuelve una característica recurrente del sector de la conservación en su conjunto (Jeffrey Mc Nelly –editor- 1995). Estas colaboraciones presentan niveles variables de formalización, desde la organización de taller de planificación estratégica común, pasando por convenios de co-financiamiento amplios, hasta la creación de organizaciones comunes. Estos esquemas tienen particular visibilidad cuando se aplican a la relación entre ONG y Estado central, pero constituyen un instrumento usado también casualmente entre organismos multilaterales, entre ONG de varios niveles, y entre un conjunto de actores diversos (agregando fundaciones, organismos bilaterales y empresas).

Dichos convenios con actores privados están oficialmente fomentados por el Fondo mundial para el medio ambiente (FMMA o GEF en inglés) a partir de 1994. Este Fondo se ha convertido en un actor clave, debido a su presupuesto - que supera el de todos los demás actores- y al papel sobresaliente del Banco Mundial que está encargado de gestionar estos financiamientos que el Fondo otorga. Los dirigentes de las grandes ONG especializadas en la gestión de las ANP se oponen al modelo de desarrollo dominante, pero comparten muy a menudo una postura apolítica colorada de elitismo, así como cierta cercanía con el mundo de los empresarios – por su origen social-. La promoción de estos esquemas público-privado sirve también como reconocimiento de la superioridad de sus competencias gestonarias, y les permite consolidar su estrategia de creci-

miento internacional frente a las elites político-económicas (Meyer 1999; Dumoulin 2005).

*Prueba de la estandarización internacional
más que del dinamismo mexicano*

Veremos más adelante que el FMCN nació de un contexto nacional específico, en respuesta a una situación de bloqueo en el país, lo que incentivó a los mexicanos involucrados a hablar de la especificidad nacional de este proceso institucional. Sin embargo, a la hora de enfatizar la influencia internacional en las políticas de conservación, debemos re-contextualizar el nacimiento de esta institución; no sólo su creación tiene mucho que ver con el GEF y el WWF, sino que constituye un fondo para la conservación entre muchos que se crearon en América Latina en esa época. El crecimiento de las políticas de ANP en América Latina se acompañó de una fuerte estandarización de los esquemas institucionales venidos de Estados Unidos a través de una importación-exportación de modelos.

En primer lugar, este tipo de Fondo ya tenía una larga trayectoria en otros países de América Latina, a pesar de la creencia de los mexicanos sobre la innovación que significó la creación del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza en 1994, ya que el primer Fondo de este tipo fue el creado en Bolivia, en 1986, dedicado a programas sociales. Otros fondos para la conservación fueron creados a través de la Iniciativa para las Américas, por medio de los *debt-swaps for nature*. Estas experiencias se basaban en la voluntad de persuadir a los Estados y buscar el apoyo de las ONG norteamericanas para transformar la cultura institucional e imponer nuevos métodos de *management* público.

En los Estados-Unidos, el *Interagency planning group* se formó en 1993 y constituyó un estímulo muy importante para la formación de estos fondos: este grupo organizó en 1994 el Premier forum global sobre los Fondos ambientales con 23 agencias participantes². La Iniciativa para las

2 Según Meyer (1999:156) la "Iniciativa para las Américas" gastó en 1994, 160 de los 333 millones que fueron destinados de su presupuesto para estos fondos ambientales.

Américas (EAI por sus siglas en inglés) promovió estos fondos en Argentina, Bolivia, Chile, Salvador, Jamaica y Uruguay, gastando casi la mitad de sus financiamientos para estos fondos.

By mid-1994, 17 countries in Latin America had NEF (National Environmental Fund). Most NEF in Latin America focus on park management, biodiversity, and natural resource management issues. In 1998 additional US bilateral government debt was authorized for trust funds of this type, now more narrowly focused on tropical forest protection than was the original EAI legislation.

(Meyer 1999:154).

La meta oficial de estos fondos es que sirvan de “forum de comunicación” y que den más transparencia a las relaciones entre actores latinoamericanos y financiadores que existían en el sistema bilateral clásico financiador/ONG.

En una segunda etapa, en 1999, se dio un nuevo protagonismo, del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza, concerniente al diseño e incorporación —en coordinación con otros 22 fondos ambientales de América Latina y el Caribe— de la Red de fondos ambientales de América Latina y el Caribe durante la primera reunión en Antigua (Guatemala).

Según sus coordinadores:

RedLAC tiene como objetivo constituir un sistema efectivo de aprendizaje, fortalecimiento, capacitación y cooperación entre los Fondos integrantes. Los mecanismos operativos incluyen: una red electrónica, talleres de capacitación, intercambios y visitas, asistencia técnica, proyectos conjuntos y publicaciones.³

3 Ver el documento “Los fondos ambientales como práctica de conservación y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” en el sitio web del FMCN: www.fmcn.org. “El conjunto de FAs que forman parte de RedLAC, está administrando aproximadamente US\$ 600 millones entre fondos extinguidos, patrimoniales y revolventes y han financiado más de tres mil proyectos a nivel regional.” (página 11).

Esta RedLAC es una prueba más de la convergencia de las políticas de conservación y del desarrollo continental de estos fondos privados con finalidad pública, cada uno representando un nuevo impulso para promover los esquemas de co-gestión público-privado en sus respectivos países.

En términos más generales, el caso mexicano que se expone más adelante, como la circulación de los dispositivos institucionales, deben interpretarse como el efecto de una muy fuerte integración de los actores de la conservación a nivel mundial, primera causa de las similitudes entre las políticas de conservación del continente. Ya se ha subrayado en otra parte (Dumoulin y Rodary 2005; Dumoulin 2005) la existencia de un “sector mundializado de la conservación” que permite explicar la intensidad de esta convergencia de los procesos internacionales: integración vertical estructurada por la circulación de financiamientos desde las oficinas internacionales (a menudo desde Washington), hasta las reservas naturales, a través de una cadena de intermediarios⁴; e integración horizontal de los programas de los distintos actores internacionales en presencia a través de una multitud de convenios de cooperación y de co-gestión (entre organismos inter-gubernamentales y con ONG internacionales). Más allá de los flujos que se pueden identificar (financiamiento, información y personal), esta integración se materializa en una socialización común de los individuos que comparten hoy en día el mismo mercado de trabajo fuertemente transnacionalizado.

El FMCN en el centro de la institucionalización de la política de las ANP en México

En México también, la influencia internacional es contundente, tanto sobre los actores privados como sobre los actores públicos. La mayoría de estos nuevos convenios público-privado han sido apoyados, por los con-

4 Las 3 grandes CI, TNC, WWF-US están incluidas por sus financiamientos, las trayectorias profesionales y las redes informales de sus miembros en un sistema vertical entre las arenas internacionales y los proyectos locales, con un “centro de cálculo” en Washington donde estas tres multinacionales de la conservación tienen sede, así como las organizaciones internacionales (GEF, Banco Mundial, Banco Interamericana de Desarrollo).

sejos directivos de las grandes ONG internacionales (WWF, TNC, Conservation International), de USAID y del GEF-Banco Mundial. Vale la pena reubicar rápidamente la creación del FMCN y de la ola de cogestión público-privado dentro del contexto mexicano de la conservación.

Las ONG mexicanas de conservación: un papel antiguo

Las ONG en México se adelantaron a las agencias públicas en el campo de la gestión de las ANP, lo que les permitió presentarse como colaboradoras imprescindibles cuando el Estado Federal puso en marcha una verdadera política, a inicios de los años noventa. Después de algunas experiencias puntuales llevadas a cabo gracias a ciertas personalidades excepcionales como Miguel Ángel de Quevedo en el periodo de 1900 y 1940, seguida por Enrique Beltrán entre 1940 y 1970 o en Chiapas Miguel Álvarez del Toro, se formó una nueva generación de especialistas en ANP, a partir de la creación de la primera Reserva de la Biosfera en 1978 y de un centro de investigación con estatuto de “asociación civil” por Gonzalo Halffter.

Esta generación fue la que creó las ONG actuales (como las antenas mexicanas de las multinacionales). En el país, la atracción de Estado sigue siendo muy fuerte y un grupo de estos fundadores pasaron entre 1982 y 1984 por una experiencia en la administración pública en el marco de un nuevo departamento de las ANP. Sin embargo, esta corta experiencia convenció a los jóvenes expertos en la existencia de ciertos vicios de la administración pública, e incentivó a la búsqueda de una estrategia de conservación eficaz a través de las ONG. Antes de que una parte de esta generación regresara otra vez al Estado, durante diez años llevaron a cabo varias experiencias innovadoras acerca de las reservas naturales en un contexto en el que el Estado creó por decreto nuevas reservas sin contar con financiamientos para su gestión.

Esta experiencia se dio de doble manera: gestión directa de sitios pilotos (las hoy en día famosas reservas de Montes Azules, Sian Ka'an, Manantlan, Calakmul, Vizcaíno) y creación de ONG dinámicas que extienden poco a poco la escala territorial de sus capacidades operativas

(cf. la ONG mexicana más grande, Pronatura, así como Biocenosis o Amigos de Sian Ka'an). Al mismo tiempo, este grupo de conservacionistas apasionados se profesionaliza gracias a intensos contactos internacionales con ONG del Norte (particularmente de los Estados Unidos) que multiplican para ello seminarios de formación y transferencia de instrumentos para la gestión de ANP (i.e. TNC).

Los miembros de esta nueva generación de conservacionistas comparten entonces, el entusiasmo de ser los pioneros para el desarrollo de las reservas (con la idea de convertirse en los visionarios en su país), adquieren competencias *científico-empresariales* y fuertes conexiones internacionales. Podríamos subrayar a la vez una preferencia pragmática para el modo de acción de las ONG, y una decepción frente al quehacer del Estado y a la política en general. Sin embargo, esta generación se ha constituido más allá de esta frontera público-privado porque se conocen todos y la gran mayoría ha pasado por cargos adentro del Estado, reconociendo su papel para una política cumpliendo meramente metas nacionales. Como se puede entender, el crecimiento tan fuerte de los esquemas público-privado no es casual.

La institucionalización de la temática ha sido excepcionalmente rápida, y México es un caso ejemplar de la construcción de una nueva política sectorial, siguiendo un modelo de *management público* y basándose sobre estos esquemas de cooperación público-privado. Ahora bien, volvemos al caso preciso del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza (FMCN) con el objetivo de entender cómo su creación y crecimiento fomentaron la multiplicación de estos esquemas mixtos.

El FMCN como símbolo de un nuevo sector de actividad de las ANP

Cuando se da el cambio de presidente en 1994, el Estado mexicano ya había tomado el camino hacia la conservación de la biodiversidad, durante el proceso de firma del Tratado de libre comercio (ALENA- TLC - NAFTA). En la época del presidente Zedillo (1994-2000) es cuando la política de reservas naturales tuvo una real institucionalización, si con ello nos referimos a la asignación de recursos financieros, legales, instituciona-

les y al número de personal empleado. La transformación del sector fue de tal magnitud que muchas veces fue considerada como uno de los grandes éxitos de sexenio zedillista (de acuerdo con algunos artículos de prensa y publicaciones del Banco Mundial).

Esta nueva etapa fue marcada tanto por la creación de un nuevo ministerio de medio ambiente (SEMARNAP, después SEMARNAT) aglutinando en el marco de una única entidad funciones que antes estaban dispersas, como por el reforzamiento de las instituciones encargadas específicamente de las reservas naturales. Al interior del Instituto nacional de ecología (INE, organismo descentralizado del ministerio), la Unidad de coordinación nacional de áreas naturales protegidas se convirtió en el centro neurálgico de esta reorganización. En esta época por primera vez se publicó y se difundió un Programa nacional para la gestión de las áreas protegidas (1995-2000) que fija claramente los objetivos e ilustra las nuevas metodologías de planificación y de racionalizaciones que sufrió el Sistema nacional de áreas naturales protegidas (SINAP) en su conjunto.

La nueva institución nacional encargada del ambiente conoció el aumento presupuestario, las actividades se planifican (SEMARNAP 1995), el trabajo estaba totalmente reorganizado, y las leyes estaban modificadas para tratar de dar coherencia al conjunto de las actividades del Estado central. El crecimiento de la Unidad coordinadora tanto a nivel presupuestario (multiplicado por diez entre 1994 y 2000) como operativo (la superficie total declarada logra 16 millones de hectáreas en 2000⁵) fue consagrado en 2001, cuando se transformó en una Comisión nacional de áreas naturales protegidas, con más autonomía y plataforma de personal. Esta agencia del Estado federal tiene representación en cada estado, a través de un pequeño equipo de trabajo que supervisa las actividades a este nivel, y que mantiene una estrecha colaboración con las ONG, y apoya a los directores de las reservas.

Los nuevos grupos que llegan en ese momento a la Secretaría del medio ambiente vienen de las ONG y del ámbito universitario, cuentan

5 Entre 1994 y 2000, 2,46 millones de hectáreas fueron protegidas por decreto, y los criterios para declarar nuevas áreas son mucho más precisos, refiriéndose al respeto a la representatividad de los ecosistemas, los estudios sociales y biológicos (INE 2000).

en sus rangos con las personas mejor formadas en este tema. Este fenómeno desembocó en una forma de despolitización en la esfera de las ONG que entran en una fase todavía más estrecha con las instituciones públicas representadas por sus antiguos colegas y amigos. El proceso debe interpretarse como una amplia profesionalización del sector de reservas naturales en su conjunto, basada en la dominación de un marco de referencia managerial/científico, pro incitaciones para transparencia financiera, legalización de las actividades del sector, y por la profesionalización en el reclutamiento y de las carreras del personal. Nuevas campañas de comunicación institucional hacia el público en general permiten también al sector salir de un aislamiento de una invisibilidad de varias décadas.

Este crecimiento institucional despegó junto con los actores no-gubernamentales. La SEMARNAP desarrolló nuevos procedimientos de colaboración seguida con la esfera académica, los donantes internacionales, las grandes ONG, como con los equipos operativos en las áreas. Además, un Consejo nacional de las áreas naturales protegidas (CONANP) fue creado, agrupando a todos los especialistas del sector que tiene el papel de ser un área donde se discuten los avances, las dificultades y las estrategias para el país en su conjunto, a través de comisiones especializadas sobre sub-temáticas. Este consejo constituye, por primera vez un foro único para los distintos actores involucrados en el sector mexicano, fomentando el diálogo entre funcionarios, donadores (multilaterales, grandes ONG, empresas) personalidades y científicos comprometidos. Estos mecanismos no hacen sino formalizar contactos y sociabilidades que ya existían entre estas personas, y que permiten en el análisis relativizar las fronteras creadas por la identidad institucional “privada o pública” de cada persona.

Importancia del proceso de creación del FMCN

La historia de la creación del FMCN ilustra perfectamente la institucionalización, y la internacionalización del sector. Un importante préstamo del GEF (US\$ 50 millones) para el fomento de las ANP mexicanas fue negociado en 1991 (durante el proceso de la firma del ALENA TLC) en

condiciones muy precarias: este préstamo no podía aplicarse por causa de una incapacidad institucional y contable de parte del Estado central y de las garantías que exige el Banco Mundial antes de transferir definitivamente los fondos. El préstamo fue reestructurado en 1994 a través de la intervención de un grupo conformado por el WWF-US, US-AID y la gran ONG mexicana Pronatura, y no pudo concretarse realmente antes de que el gobierno decidiera rechazarlo oficialmente y transferirlo a una estructura privada que tendría las capacidades idóneas. Para los actores del sector, esta situación ilustra lo absurdo y la inmovilidad de los trámites del Estado mexicano, y la solución finalmente encontrada es la creación de un tipo de “súper ONG” que va a gestionar los fondos por cuenta del Estado mexicano: el FMCN fue creado, entonces, a finales de 1994⁶.

Dicho donativo fue fundamental porque obligó al sistema de financiamiento de las reservas naturales en México a reorganizarse, y permitió por primera vez a 10 (y después 25) de las más importantes de éstas a tener financiamiento asegurado, así como un pequeño equipo permanente en la reserva. La CONANP, máxima cúpula donde se discute la política de las ANP y se trabaja en colaboración con el FMCN, ha dado también más importancia a estas mismas reservas “modelos”. De hecho, este préstamo ha constituido la base sobre la cual el gobierno mexicano ha podido empezar a desarrollar nuevos proyectos y atraer nuevos financiamientos internacionales para las áreas, lo que provocó un efecto *bola de nieve* sobre los mismos sitios que el gobierno tuvo que corregir después.

6 La creación oficial del FMCN, el 26 de enero de 1994, tiene su origen en la Conferencia de Río de 1992 y debe mucho a la presidenta del WWF-US: Kathryn FULLER. El proceso de consulta se desarrolla entre 1993 y 94.

El funcionamiento del FMCN, catalizador de los esquemas público-privado

El crecimiento del FMCN como eje de la conservación

El FMCN es entonces una estructura privada encargada de recibir y redistribuir entre los actores mexicanos los crecientes financiamientos internacionales de origen privado (fundaciones) o bi-multilaterales. La organización gestiona de este modo un importante fondo patrimonial que se desarrolló rápidamente, permitiendo la generación de fuertes intereses sobre el capital. Al financiamiento del GEF (16,5 millones de dólares en 1997 con transferencia definitiva, más un segundo donativo de 8 millones para nuevas áreas a partir de 2002) se agregó en 1996 el de USAID que sigue siendo uno de los principales financiadores del FMCN (US\$ 19,5 millones)⁷, con el mismo gobierno mexicano (entre 1996 y 2000 con recursos de contrapartida nacional: 10 millones de dólares). Se suman, igualmente a partir de 1995, la participación de la Fundación McArthur, del British Council (DIFID), así como otras fundaciones de los Estados Unidos que confían más en el FMCN para canalizar sus fondos para todo tipo de proyectos de conservación.

En 1996, el FMCN empieza realmente a financiar proyectos de conservación e inclusive crea un fondo especial para ANP, con un comité ejecutivo y un comité específico (el Fondo nacional para las áreas naturales protegidas)⁸. Esta nueva estructura surge como un mecanismo clave para la gestión de las reservas del país porque financia a veces hasta el 50% del presupuesto de las ANP seleccionadas. Las nuevas exigencias de gestión impuestas por estas entidades modifican en profundidad el funcionamiento institucional de estas reservas a través de nuevos criterios de trans-

7 Además, USAID canaliza un apoyo anualizado a Pronatura que está muy cercano al Fondo. A través de estas dos, son también las ONG americanas que canalizan pequeños financiamientos hacia México, así como las fundaciones norteamericanas como la Ford y la Packard que son las más presentes en el campo, en general a través de financiamientos "etiquetados" hacia ciertas reservas elegidas.

8 Este Fondo cuenta con un director y un equipo de personas. Por otra parte, el consejo técnico de este fondo (FNANP) en el FMCN junta a siete personalidades del campo de la conservación y de varios sectores, pero no fue operacional antes de 1998.

parencia, de racionalización contable y organizativa⁹. Al terminarse la administración Zedillo en 2001, las veinticinco reservas prioritarias poseían un financiamiento, un consejo técnico de apoyo (reuniendo personalidades del sector privado y público), un plan estratégico y entonces cierta legitimidad en la región, todas características – débiles todavía – pero que estaban ausentes en 1994 y mientras que la mayoría de las otras reservas siguen siendo muchas veces, “parques de papel”.

Además, el FMCN al igual que el CONANP se convierte en un lugar de encuentro entre el gobierno, las ONG, los universitarios y los financiadores extranjeros¹⁰, un foro que permite a cada uno conocer los proyectos de los demás actores, coordinarlos. Se trata finalmente de dar mayor eficiencia a la distribución de los financiamientos, que, en este campo de la conservación de la biodiversidad, vienen de diversas naciones. El fondo difunde los nuevos principios internacionales del campo de la conservación (*bests practices of good governance*): coadministración privado-público, creación de fondos patrimoniales “semilla” también para algunas ANP de particular importancia que aseguran la continuidad de las acciones, y evaluación muy detallada de los objetivos y resultados de cada una de las partes. Se destaca una prioridad hacia las ONG que reciben financiamientos tan altos del fondo que terminan reduciéndoles autonomía.

A partir de 1996, el complejo organigrama del sector de las reservas naturales está bien representado por el sistema de controles y evaluaciones cruzados entre organismos públicos y privados. Por ejemplo, los “Planes operativos anuales” de cada reserva del FNANP, que establecen la estrategia matriz y la repartición de las tareas de cada actor local, pasa por un proceso de revisión a la vez por parte de una ONG prestadora de ser-

- 9 Las exigencias contables se hacen muy estrictas y los directores deben ir a buscar fuera financiamientos complementarios. Cada reserva debe contar con un Plan de manejo presentando un inventario de los recursos biológicos, una zonificación definiendo los distintos usos de los recursos permitidos en cada parte de la reserva, así como un análisis de las principales amenazas y estrategias para el futuro.
- 10 “El consejo directivo está integrado por 19 de los 32 asociados que conforman la Asamblea. Los miembros son individuos de reconocida trayectoria profesional y moral que pertenecen a diversas zonas geográficas y sectores de la sociedad mexicana (académico, ONG, organizaciones de base, y sector empresarial). Todos, menos el representante de la Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (SEMARNAT), pertenecen al sector privado” (texto extraído de un documento de comunicación interna del FMCN).

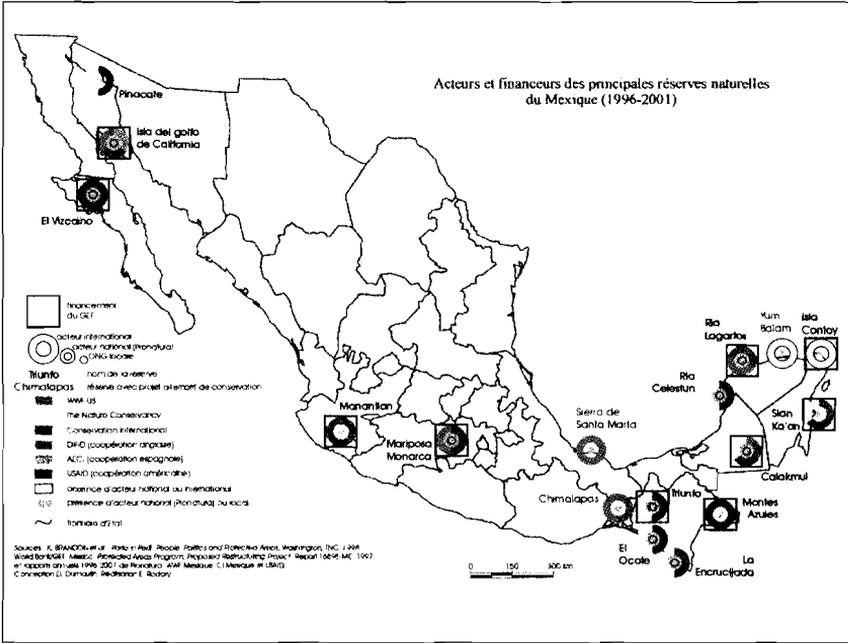
vicio que ayuda los directores a presentar sus planes contables, del personal INE (público, a partir de 2001 por la CONANP), del Comité técnico del FNANP (adentro del FMCN, constituido en gran parte por universitarios y expertos), pero debe también recibir el visto bueno de los funcionarios del Banco Mundial, institución gestora de los fondos GEF.

El uso de consultores y la subcontratación de la evaluación se convierten igualmente en un mecanismo usual del sistema. Es así como la ONG “ENDESU A.C.” está encargada del seguimiento contable de los presupuestos anuales de la mayoría de las reservas recibiendo fondos GEF y, en toda discreción, se vuelve un actor central más aún porque esta ONG consigue ser también operadora directa de proyectos directamente en las reservas con otros financiamientos.

En cada región, las grandes Áreas naturales protegidas (ANP) son en realidad co-administradas por ONG especializadas en este campo¹¹, pero estas ONG sirven a menudo como simples intermediarios según un sistema de sub-contratación que podríamos llamar “las muñecas rusas de la conservación”. En este selecto grupo de ONG que posee una cobertura a escala nacional y trabaja mayoritariamente en reservas naturales, Pronatura es la única de origen mexicana, lo que le otorga una fuerte legitimidad frente a los financiadores internacionales.

Encontramos entonces a nivel de las reservas otros modelos de cogestión público-privado con una participación muy fuerte de ONG internacionales y nacionales. El siguiente mapa intenta dar cuenta de la presencia masiva de estas grandes ONG internacionales en las principales reservas del país, como de la relación entre presencia de los fondos GEF y de estos actores. Se realiza básicamente a través del estudio de cada una de las organizaciones porque la información no existía previamente.

11 En México, estas grandes ONG que co-gestionan las reservas naturales con los directores nombrados por el Estado son el WWF-US, Conservation International (C.I.), TNC, y Pronatura. Participan también ONG locales más pequeñas *ad hoc* creadas para trabajar sobre un sitio único y que no tienen poder a nivel nacional.



El FMCN sigue creciendo, y el Fondo nacional de áreas naturales protegidas (FNANP) es un programa entre otros, pero siempre el más importante en términos financieros e institucionales. Los nuevos programas se caracterizan también por la misma voluntad de innovación institucional y de punta hacia el sector no-gubernamental, siendo ya un interlocutor central con las ONG de conservación, el FMCN trata igualmente de involucrar las empresas mexicanas así como los propietarios privados.

Hoy en día, el FMCN tiene un patrimonio de más de 80 millones de dólares que va en prioridad para el FANP, es decir sus actividades en ANP; su personal fijo creció hasta 24 personas. También desarrolló nueva áreas de actividades como la de comunicación, de los fondos patrimoniales *ad hoc* para cada una de las áreas con capitalización propia, y en 2001 la “Iniciativa mexicana de aprendizaje para la conservación” (IMAC) encargada de difundir buenas prácticas y comunicaciones entre ONG con el apoyo de TNC, y Programa de prevención de incendios y restauración de biodiversidad con el financiamiento de USAID; a partir de

2004 nuevos proyectos sobre cuencas prioritarias, así como nuevas iniciativas hacia la inclusión de las empresas en las actividades de conservación.

El FMCN siguió su crecimiento a nivel de fondo patrimonial y se convirtió en un actor clave para la promoción de la colaboración entre actores públicos-privados, como para la réplica de su modelo de Fondos patrimoniales privados a finalidad pública, tanto a nivel de las reservas como a nivel internacional transformando el modo de acción del gobierno y el de las ONG.

La biodiversidad: ¿bien público o negocio privado?

Además de la búsqueda de soluciones pragmáticas y de la circulación internacional de esquemas internacionales, el crecimiento de los convenios público-privado se justificó también por medio de discursos económicos sobre la posible creación de bienes públicos por actores privados.

[...] relationship with both public and for-profit sectors can enhance the ability of a non profit NGO to produce complex environmental goods that are both public and private.

(Meyer 1999:102).

Sin embargo, siguen habiendo conflictos en México para aplicar esta definición a la conservación de la biodiversidad, porque las reservas sirven a corto plazo sobre todo, a una elite de turismo internacional y porque existen dudas sobre la dimensión “no-lucrativa” de las actividades de estas ONG, sin hablar de la lenta pero creciente inversión de las empresas en las ANP. Los conflictos son fuertes también alrededor de esta biodiversidad como “bien público” de la nación mexicana, porque la comunidad más legítima - el público - no es siempre la comunidad nacional y las comunidades de pertenencia pueden entrar en conflicto. Es así como algunos mexicanos ven la agenda de conservación como una imposición de los intereses internacionales, por ello existen numerosos conflictos entre los conservacionistas y las comunidades étnicas los cuales no tienen las mismas prioridades¹².

Otro punto delicado surgió debido a que las grandes ONG internacionales de conservación se acercaron mucho a las empresas durante la década de los años noventa, ya sea por su modo de funcionamiento interno o por la importancia que éstas tienen en sus presupuestos y en sus consejos directivos. Conservation international fue la ONG que avanzó más en este camino, seguida por TNC, y WWF US. En contraste, el papel de las empresas mexicanas sigue siendo débil a pesar de un fuerte aumento desde finales de los años noventa, con el incentivo de un nuevo marco legal y de una fuerte promoción de parte de los conservacionistas¹³. Esta tendencia se refuerza por la voluntad de incentivar una creciente autofinanciación de cada reserva.

El auge de los actores privados se observa también en el hecho de que la conservación del bien público “biodiversidad” por parte de propietarios privados, empresas o comunidades locales se incentiva mucho, afuera de las ANP. Esta diversificación de la oferta de conservación está en el centro de la estrategia mexicana para intentar diversificar las modalidades de conservación. Cuando el Estado trata de difundir nuevas herramientas legales para los propietarios privados, se avanza un paso más hasta la idea de una política llevada a cabo por actores privados, siendo el Estado únicamente el creador de un marco regulatorio y de incentivos.

Sin embargo, el FMCN es ejemplar para la aplicación de proyectos público-privado, pero México constituye un caso en el cual el gobierno supo retomar su papel central de financiador y de creador del marco normativo y de las prioridades del sector. Más allá de las tendencias a la privatización de la gestión y de los beneficios de la conservación, el caso de FMCN ilustra más bien el giro *managerial* en la administración pública con reales logros en términos de eficiencia y transparencia.

Los conflictos entorno a los recursos naturales y a las prioridades políticas siguen siendo agudos, pero los nuevos esquemas institucionales sofis-

- 12 Los dos ejemplos más antiguos y mediatizados, refiriéndose a zonas ultra-prioritarias para la conservación son el caso de los Chimalapas en el Istmo de Tehuantepec y en la reserva de Montes Azules en Chiapas donde las políticas de conservación están en oposición al control del territorio con comunidades zapatistas.
- 13 Pronatura, la ONG mexicana más grande sólo cuenta con 8% de su presupuesto anual en 1999 con financiamiento de empresas (entrevista con el contador de Pronatura A.C., el 29/11/1999 en México D.F.). Las empresas mexicanas más involucradas son PEMEX, PULSAR

ticados parecen adaptarse mejor a los dilemas complejos de la acción colectiva en este campo. Las modalidades de acción del FMCN ilustran la búsqueda de una apertura a un amplio abanico de actores que pueden participar a las actividades de conservación: empresas, pero también propietarios privados y comunidades rurales.

El cosmopolitanismo de los medios conservacionistas - más allá de su pertenencia a organizaciones públicas o privadas, no es por tanto exclusivo ni de un persistente nacionalismo ni de una permanencia de la misión de “servicio público”. A pesar de estar tan influenciado por los actores privados e internacionales, el crecimiento de los esquemas de co-gestión privado-público ha sido acompañado por una presencia más fuerte del Estado.

Más allá de las generalizaciones apresuradas, las prácticas reales que hay detrás de esta ola de co-gestión pública-privada en las políticas de conservación deberían interpretarse como el impacto de una larga estrategia de estandarización del sector a nivel continental (y mundial), pero sin olvidar las especificidades de cada trayectoria nacional. En otros países estos esquemas se han desarrollado en detrimento de las agencias públicas; el control del Estado y de los contra-poderes ciudadanos son débiles, las políticas de conservación siguen vivas totalmente gracias a las “inyecciones” internacionales; y la tendencia es más bien la de la co-gestión privada-privada. Así que el deslizamiento hacia una mera privatización depende sobre todo del contexto político y de la fuerza del medio conservacionista de cada país.

Conclusión

En 2007, los esquemas de co-gestión público-privado son omnipresentes en las políticas de conservación y toman formas muy diversificadas. Vimos como factores históricos como coyunturales se combinaron, en el caso de México como a nivel mundial, para permitir que este sector fuese un verdadero laboratorio para esquemas que permean muchas otras políticas públicas. Estos laboratorios se centraron en las distintas maneras de producir un “bien público”, sin cuestionar suficientemente esta noción

como resultado de un proceso de construcción colectiva que pasa por conflictos políticos. ¿Será que el bien público de las comunidades locales se articula armoniosamente con los de la comunidad nacional mexicana y de “la humanidad”?

Para poder realmente opinar sobre la implementación de estos procesos, es necesario entender el funcionamiento interno del “medio de la conservación”, muy cosmopolita y que quisiera dar luz a una nueva generación de políticas. Este medio ya profesionalizado y con fuerte presupuesto vacila entre la utopía de otro desarrollo más armonioso con el medio ambiente y un elitismo poco interesado en las demás luchas políticas contemporáneas. Se debe subrayar también que las acciones de los conservacionistas siguen desarrollándose en un contexto de oposición, puesto que el modelo económico vigente, como el estado de descomposición (política,-económica) de muchas zonas rurales donde actúan, obligan a juntar todas las energías para frenar un proceso de destrucción acelerada. Esta urgencia justifica el pragmatismo, la innovación institucional y el acercamiento a las empresas privadas – y desde unos años el reconocimiento que sí, al final, las políticas de conservación necesitan un Estado fuerte.

Habría que ver las transformaciones de este sector como un espejo particularmente interesante para interrogarse sobre nuestro entendimiento – y refundación - de lo que es “el bien público” hoy en día en América Latina.

Bibliografía citada

- Boardman, R. (1981). *International Organisation and the Conservation of Nature*. Bloomington: University of Indiana Press.
- Brandon, K.; Redford, K. H.; Anderson, S. E. (eds.) (1998). *Parks in Peril: People Politics and Protected Areas*. Washington: The Nature Conservancy.
- Dumoulin, D.; Estienne, R. (2005). “Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation”, in : C. Aubertin (Coord.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*. Paris : Presse de l'IRD, 59-98.

- Dumoulin, D. (2005). "Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques", in: Revista de la CEPAL. Santiago de Chili, Paris : CEPAL-IHEAL. Sélection d'articles 1995-2004.
- Grove, R. (1995). *Green Imperialism. Colonial Expansion, Tropical Island Eden's and the Origins of Environmentalism, 1660-1860*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, A. (ed.) (2005). *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*. ISA, the Brookings Institution Bookstore.
- Hopkins, J. W. (1995). *Policymaking for conservation in Latin America: National Parks, Reserves, and the environment*. Westport: Praeger Publishers.
- INE (2000). "Balance del Programa nacional de áreas naturales protegidas". México D.F.: SEMARNAP-INE.
- McCormick, J. (1989). *The Global Environmental Movement*. Bloomington: University of Indiana Press.
- McKenzie, J. (1988). *The Empire of Nature. Hunting, Conservation and British Imperialism*. Manchester: Manchester University Press.
- McNeely, J. (ed.) (1995). *Expanding Partnerships in Conservation*. Washington D.C.: Island Press.
- Meyer, C. (1999). *The Economics and Politics of NGO's in Latin America*. London, Westport: Praeger.
- SEMARNAP (1995). "Programa áreas protegidas 1995-2000". Programa de Preservación del Medio Ambiente 1995-2000. México D.F.: SEMARNAP.
- UICN-Oficina para América del Sur (2003). "De Caracas a Durban, un vistazo a su estado 1992-2003 y perspectivas futuras". Quito: UICN-Sur.