



---

# **Evaluación/sistematización de la experiencia del proceso para establecer una Estrategia de Manejo para la Conservación y desarrollo de bahía Santa María. –Un documento sintetiza de los resultados del estudio**

---

**Toscano, Ana Luisa, E. Ochoa, D. Robadue**

**2003**

**Cita:**

*Guaymas, Sonora, Mexico: Coservacion Internacional*

Para más información se ponen en contacto con: Pamela Rubinoff, Coastal Resources Center, Graduate School of Oceanography, University of Rhode Island. 220 South Ferry Road, Narragansett, RI 02882. Teléfono: 401.874.6224 Fax: 401.789.4670 Email: rubi@gso.uri.edu

Este proyecto (1998-2003) pretende la conservación de los recursos costeros críticos en México construyendo capacidad para las ONGs, Universidades, comunidades y otros usuarios claves públicos y privados, con ello promover un manejo integrado costero participativo y realizar la toma de decisiones. Esta publicación fue hecha posible a través del apoyo proporcionado por la Agencia estadounidense para la Oficina del Desarrollo Internacional de Ambiente y Oficina de Recursos Natural para Crecimiento Económico, Agricultura y Comercio bajo los términos del Acuerdo Cooperativo #PCE-A-00-95-0030-05.



## PRESENTACIÓN

Este documento sintetiza los resultados del estudio que Conservación Internacional, el Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island, en USA y la asociación EcoCostas realizaron sobre la **Estrategia de Manejo para la Conservación y Desarrollo de Bahía Santa María**. El objetivo principal del estudio fue realizar una **evaluación/sistematización de la experiencia** mencionada con miras a recuperar los aprendizajes sobre métodos y resultados del proceso de manejo costero desarrollado en Bahía Santa María entre 1998-2000.

Dicha evaluación permitirá el **fortalecimiento metodológico, operativo y organizacional de la próxima fase del Programa**, apoyando a los futuros actores de la Bahía Santa María con mejores herramientas y estrategias que permitan alcanzar las metas propuestas para el 2015, bajo la figura de Paramunicipal Conservación y Desarrollo.

Al resaltar los componentes básicos de esta experiencia se pretende, también, posibilitar su aplicación en otros proyectos regionales que en consonancia con las necesidades locales, impulsen la participación de la sociedad civil en la conservación y desarrollo de sus comunidades. Evidentemente, estos objetivos posicionan a los participantes de esta experiencia, como líderes en el manejo de los recursos costeros en México.

El trabajo que aquí se documenta es particularmente excepcional por la suma de **capacidades institucionales que han sido puestas al servicio del manejo integral de los recursos de Bahía Santa María**, por ello intenta resaltar el tipo de resultados que es posible alcanzar gracias a un amplio proceso participativo. La información recogida y analizada proviene principalmente de **cinco diferentes equipos involucrados en esta red de apoyo**:

- **El equipo base**, conformado por el *staff* de Conservación Internacional, Organización No gubernamental que diseñó el Proyecto inicial bajo el enfoque de conservación de áreas prioritarias, y la estrategia de desarrollo de alianzas entre instituciones multi-especializadas.
- **El equipo técnico ampliado**, que incluye representantes de organizaciones sociales, educativas y de investigación cuya misión está centrada en el estudio y monitoreo de la problemática ambiental, el diseño de proyectos productivos sobre la base de la conservación de los recursos naturales, el desarrollo de estrategias de educación ambiental, el impulso a la promoción ambiental y el desarrollo de capacidades locales y el diseño y operación de estrategias de difusión y comunicación ambiental.
- **El equipo político ampliado**, que incluye representantes de las diversas instancias de gobierno cuya misión es el impulso de políticas públicas para el mejor manejo de los recursos naturales y comunitarios.

- **El equipo de intervención comunitaria**, constituido por los comités comunitarios de las localidades involucradas en el Programa, cuya misión fue desarrollar/operar estrategias locales para la interpretación, organización y gestión ambiental
- **El equipo de asesoría externa**, constituido principalmente por expertos en manejo integral de los recursos naturales del Centro de Recursos Costeros de la Universidad de RhodeIsland.

La opción seguida para el análisis fue básicamente interpretativa, no obstante, se utilizaron instrumentos basados en la investigación cuantitativa, obteniendo resultados que permiten validaciones cruzadas. Algunas de las herramientas utilizadas fueron:

- El testimonio de los principales usuarios de las comunidades costeras de Bahía Santa María; mediante entrevistas personales.
- El testimonio de representantes de las organizaciones participantes, teniendo como base las metas/acciones/resultados en torno al desarrollo sustentable, el involucramiento público, la educación popular, el fortalecimiento comunitario, los proyectos productivos, la gestión municipal, el empoderamiento local, etc.. Este material fue obtenido durante la puesta en común en el taller diseñado ex profeso.
- El testimonio de la Coordinación y el personal de Conservación Internacional, organización líder del programa; mediante entrevistas personales.
- El testimonio de los subcomités que conforman la Comisión para la Conservación y Desarrollo de Bahía Santa María (CCD); mediante algunas entrevistas personales.
- Las autoridades municipales involucradas en el análisis de la estrategia; mediante grupos focales.
- Los informes de cobertura y utilidad de los servicios que Conservación Internacional ha producido.
- Documentos varios (internos y externos, como artículos impresos y/o comentarios).

Dada la complejidad del programa, la movilidad de las instituciones participantes, la escasez de documentación de algunos procesos iniciales, la naturaleza cambiante de las alianzas y el amplio rango temporal que aquí se abarca (1998-2003), se ha escogido el **análisis de la participación institucional y las formas de coordinación de responsabilidades**. El punto focal del análisis está centrado, por tanto, en la apropiación de la categoría **“socio del programa”** que permite **valorar la participación desde la relación roles/expectativas/responsabilidades** desarrolladas dentro de la Estrategia de Conservación y Desarrollo de BSM.

A la luz de los aportes que el enfoque y la lógica señalada dan al análisis, se genera una serie de propuestas que recuperan los aprendizajes, los métodos y los resultados obtenidos durante esta experiencia de Manejo Costero.

# CAPÍTULO UNO

## CONSERVACIÓN Y DESARROLLO EN BAHIA SANTA MARIA: Escenarios en la construcción de la sustentabilidad.

### El contexto de origen

El área de influencia de la Estrategia para la Conservación y Desarrollo de Bahía Santa María cubre aproximadamente 285,000 hectáreas. Incluye totalmente los límites del municipio de Angostura y parcialmente al municipio de Navolato en Sinaloa, México, los cuales a su vez se localizan dentro de las cuencas costeras de los ríos Mocorito y Culiacán .

**Bahía Santa María**





Uno de los 32 humedales prioritarios en México.

- 285,000 ha.
- 400 Especies recientes y migratorias.
- 5 comunidades costeras con 10,200 habitantes.
- 2 Municipios involucrados.
- 7,000 ha. para cultivo de camarón.
- 4,500 Tons. de producción pesquera.

La principal actividad económica de la región es la agricultura, la cual cubre la mayor parte de la planicie costera de la cuenca del río Mocorito. Aquí se producen anualmente aproximadamente 400,000 toneladas de productos agrícolas.

Caracteriza a esta zona la presencia de dos pequeñas cordilleras montañosas, La Sierra de Allende y la Sierra del Tecomate, con elevaciones de 350 a 400 metros. Aun permanecen cubiertas de vegetación y árboles nativos.

La pesca es la principal fuente de ingresos de los pobladores de las 5 comunidades costeras (Dautillos, Yameto, La Reforma, Costa Azul y Playa Colorada) localizadas a lo largo de la Bahía. Generando anualmente alrededor de 6,000 toneladas de productos pesqueros, de los cuales destaca el camarón con el mayor volumen de producción y los mayores ingresos.

Existen casi 7,000 hectáreas de cultivos de camarón en las zonas de inundación adyacentes a los bosques de manglar que bordean gran parte de la costa y de las islas. Entre ellas producen cerca de 10,000 toneladas de camarón al año.

Al sur del centro pesquero de La Reforma, las marismas de Malacatayá soportan la cacería de patos promovida por el club Privado y Reserva Patolandia. En la zona más al sur de estas marismas, un grupo de granjeros del ejido Montelargo producen sal por medio de la evaporación de agua de mar dentro de las zonas intermareales.



400 especies de aves  
 40 esp. de mamíferos  
 50 especies de reptiles

250 Ton de camarón por hectárea de granja

Aporte de detritos  
 190,000 Ton= 17,000 Ton Pesca

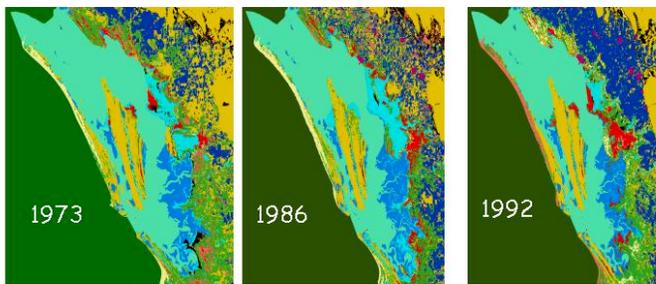
**Atributos Funcionales del Manglar**

- Hábitat Áreas de crianza y alimentación
- Soporte de actividades pesqueras
- Soporte de actividades acuícolas
- Filtro biológico
- Protección contra ciclones
- Productos medicinales

El municipio de Angostura cuenta con 43,827 habitantes totales, de los cuales el 28.6% son económicamente activos y el 61.5% tienen 15 años o más y son alfabetos. Sus principales comunidades costeras son La Reforma, Costa Azul y Playa Colorada, representando el 20.5% de la población total del municipio, estando la cabecera municipal en Angostura. El municipio de Navolato, por su parte, cuenta con 145,622 habitantes totales, de los cuales el 38.5% son económicamente activos y el 55.8% tienen 15 años o más y son alfabetos. Sus principales comunidades costeras son Dautillos y Yameto, representando el 1.7% de la población total del municipio, estando la cabecera municipal en Navolato

Las comunidades de Bahía Santa María son típicas de las cientos de pequeñas comunidades localizadas a lo largo de la costa y de las lagunas costeras del Pacífico Mexicano, donde la vida depende en gran parte de la

**Problemática ambiental y su relación con las actividades Económicas**



Agricultura, Acuacultura, Pesca, Ganadería

vida depende en gran parte de la captura silvestre de especies marinas y del uso de los recursos costeros y que en su mayor parte no han sido influenciadas significativamente por desarrollos turísticos ni residenciales.

Debido a que las mujeres en las comunidades costeras interactúan de múltiples maneras con el ambiente: recuperación de zonas de playa para la recreación de los hijos; secado de especies pesqueras

no útiles para la exportación; corte de mangle para realizar algunas actividades domésticas; cultivos de ostras; colecta de objetos marinos para una gran gama de usos, etc., constituyen un componente crítico del sistema económico de Bahía Santa María y, en estos términos, representan un considerable aporte a la calidad de vida de la comunidad.

Los problemas vinculados con los efectos que generan a la salud el uso de agroquímicos; las enfermedades de la piel en niños y su relación con las áreas de depósito de basura; las enfermedades intestinales y el uso de agua contaminada; la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población; el alto porcentaje de mujeres con problemas cervico uterinos, según fue apreciado en una jornada de salud que se efectuó en La Reforma a principios de 2002, etc., resultan para los habitantes de la zona, casos aislados de las condiciones ambientales de la región.

La situación en Bahía Santa María, parece indicar que, las presiones del desarrollo económico; la falta de legislación adecuada; la falta de financiamiento preventivo y las fallas para hacer cumplir leyes o reglamentos vigentes, son los principales riesgos para la salud de la gente y su entorno.



PROBLEMÁTICA PESQUERA Y AMBIENTAL	
Disminución de las capturas en bahías, esteros y altamar.	Formas organizativas del sector.
Intermediarismo, pesca furtiva y changuerismo	Endeudamiento y falta de apoyos financieros.
CONSECUENCIAS AMBIENTALES, SOCIALES Y ECONOMICAS	
Incremento del esfuerzo pesquero <b>MÁS PRESIÓN</b>	<b>MENOS INGRESOS</b>
Modificación de las condiciones de los sistemas lagunares <b>MENOS PRODUCTIVIDAD</b>	

## Problemáticas y actores.

Los proyectos que integró la estrategia de Manejo derivaron de la problemática reconocida por los usuarios y el equipo técnico. La necesidad de mantener la riqueza de flora y fauna de Bahía Santa María, especialmente para las especies amenazadas o en peligro de extinción, la urgencia por disminuir la excesiva presión ecológica a que han estado sometidos manglares, marismas y esteros de la Bahía;

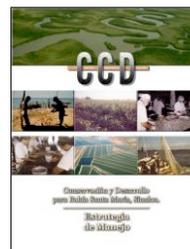


así como la creciente demanda de apoyo al desarrollo de las actividades productivas actuales y potenciales de las comunidades costeras de la zona, derivó en una estrategia de manejo comunitario participativo, orientada a conservar los diferentes ambientes costeros de la Bahía y a mejorar la calidad de vida de sus gentes.

Con la información aportada por el proceso de diagnóstico ambiental y sociocultural, así como los resultados del proceso de involucramiento público, se identificaron las condiciones reales de los recursos de beneficio colectivo y su relación con el contexto socioeconómico y político de Bahía Santa María. Este trabajo de corte multidisciplinario condujo a la definición de prioridades o asuntos de manejo<sup>1</sup>.

El análisis realizado, dio a conocer que, como en muchos otros lugares del mundo, los problemas ambientales de la Bahía se asocian a problemas de índole socio económico e incluso cultural. Es por ello que los asuntos de manejo se

### Bahía Santa María



#### Objetivos principales

- Definición de una estrategia de conservación y manejo en beneficio de las comunidades.
- Facilitar el establecimiento de una estructura de co-manejo.
- Crear credibilidad en torno a la estrategia a través de acciones tempranas.
- Establecer un mecanismo de financiamiento para la instrumentación de la estrategia.

<sup>1</sup> Clasificación de los Asuntos de Manejo: Flujo Hidrodinámico; Calidad del agua; Pesca Ribereña y Acuicultura; Islas; Manglar, marismas y sierras y Comunidades costeras

aglutinantes donde se cruzan la mayoría de los asuntos, que son vitales para las comunidades de Bahía Santa María.

### **Objetivos y retos**

Este esfuerzo conjunto, desde su inicio en 1998, ha tenido una acogida importante de parte de las organizaciones sociales, políticas, educativas y de la sociedad civil que han desarrollado en el programa roles de investigadores, diseñadores, educadores, promotores y comunicadores; pero sobre todo, por los propios habitantes de estas comunidades. Y esto ha sido así, porque desde los inicios del Programa, la participación de los hombres y las mujeres ha sido el eje principal de esta experiencia, tal y como se afirma en uno de los testimonios aquí documentados:

*”Los usuarios de los recursos naturales de Bahía Santa María, nos hemos aventurado en una iniciativa innovadora para preparar una Estrategia de Conservación y Desarrollo que conjuga las políticas sectoriales, la administración de los recursos de la Bahía, y las necesidades de la gente, dentro de una visión coherente y una estructura integral en la toma de decisiones.*

*Esta no es una iniciativa de autoridades ambientales estatales ni federales, si no de la gente común, de los líderes comunitarios y las autoridades municipales de Angostura y Navolato... juntos... porque sabemos que la Bahía no reconoce fronteras, ni los habitantes de sus comunidades podemos pensar el futuro que nos espera en ella, desligado del deterioro ambiental y de la participación de todas las mujeres, hombres, niños y ancianos .”*

Si bien es cierto que en este programa, se ha impulsado la vinculación entre las metas de conservación y desarrollo, bajo la idea de que el desarrollo de las comunidades costeras de la zona es un medio para promover la conservación de estos ecosistemas; esta visión, generalizada entre los diferentes sectores participantes, sostiene que la relación acción-beneficio, sólo mantendrá el apoyo activo y la participación de las comunidades como un todo, en la medida en que ese beneficio no sólo se visualice como económico. Trascender el beneficio material, y entender el mejoramiento de las formas de organización social; el fortalecimiento de capacidades colectivas para el análisis, el consenso y la gestión ambiental; así como el mejoramiento de las condiciones de inequidad, ha sido una de las metas principales del Programa para la Conservación y Desarrollo de los Humedales Costeros de Bahía Santa María.

Teniendo en cuenta la vinculación Conservación y Desarrollo, desde los inicios del programa se buscó la confluencia de instituciones cuyas capacidades generaran estrategias sostenibles, donde los usuarios de los recursos pudieran identificar los costos de oportunidad y los beneficios de generar cambios en las estrategias de manejo de los recursos. El resultado de esta sinergia, se dio gracias a la participación de 17 instituciones estatales, nacionales e internacionales.

Conservación Internacional, una de las principales promotoras del Programa, pone en relieve la importancia crítica del Programa:

“Cuando nos embarcamos en esta aventura conjunta, lo hicimos basándonos en tres retos fundamentales:

- *Aprovechar los avances en la planificación ambiental integral y el fuerte movimiento de descentralización hacia los estados para fortalecer la colaboración de las autoridades locales en la toma de decisiones relativas al manejo de las zonas marinas y de humedales que constituyen Bahía Santa María. Ahora podemos decir que la Bahía tiene todas las posibilidades de llegar a ser la primera experiencia en México, donde las dos municipalidades costeras que comparten políticamente la ecoregión, colaboraran y lideraran el proceso de preparación, análisis y consulta de una Estrategia para la Conservación y Desarrollo de la zona.*
- *Concretar las iniciativas de pluralismo y participación de la sociedad civil que otras organizaciones han buscado impulsar en la zona. En la actualidad hemos mostrado que nuestra propuesta garantiza el fortalecimiento de capacidades humanas y organizacionales y el desarrollo de estrategias integrales para el manejo comunitario de los recursos.*
- *Constituir una red local de apoyo que fortaleciera capacidades locales para la construcción del desarrollo sustentable. La vinculación interinstitucional que el programa ha conseguido, garantiza procesos de involucramiento público, educación popular, fortalecimiento comunitario, gestión municipal y empoderamiento local que dan un gran impulso a la gestión local del desarrollo”<sup>2</sup>.*

## Estrategias y resultados.

Considerando la participación de personas y grupos con intereses creados en el resultado del programa, se planteó un enfoque centrado en el *análisis de la parte interesada*. Este enfoque ha permitido que el Programa de Bahía Santa María tenga desafíos significativos en el diseño y la implementación. Entre los principales se encuentra la negociación de un conjunto de percepciones y entendimientos compartidos entre todos los participantes respecto a la conservación y el desarrollo; de manera similar en lo que corresponde a las responsabilidades que los participantes tienen dentro del programa.



<sup>2</sup> Armando Villalba Loera. Director de Humedales Costeros, Conservación Internacional, México. 16 de Agosto, 2003



- La relación que se dio entre los arreglos de coordinación-ejecución y los productos-resultados obtenidos, dejan ver, después de un amplio proceso participativo que dio inicio en 1998, que el esfuerzo conjunto impulsado en Bahía Santa María la **integración de las capacidades institucionales** en la construcción de un proceso que involucra la sustentabilidad ambiental, económica y social.

## **GOBERNABILIDAD Y METAS DEL PROGRAMA: hacia una visión de futuro compartido**

A 4 años de haberse consolidado una red de apoyo comunitario e institucional, podemos señalar que el programa ha generado mecanismos de gobernabilidad, fortalecido capacidades para la organización, gestión y administración comunitaria y establecido alianzas estratégicas para transitar hacia el desarrollo sustentable.

Los propósitos que orientan esta red de apoyo son muy claros:

- Incrementar la capacidad local para conservar zonas críticas en la bahía y el potencial local de gestión comunitaria y política;
- Documentar y socializar los usos de bajo impacto que reduzcan la presión sobre los recursos críticos o sobre explotados;
- Incorporar prácticas de manejo ambientalmente amigables dentro de las actividades económicas que ya se desarrollan (buenas prácticas de manejo);
- Consensuar e implementar formas sustentables de desarrollo económico y social.

La integración de capacidades, una de las características principales de este proceso ha sido el reconocimiento de las necesidades de hombres y mujeres, y el impulso a una equitativa participación comunitaria dirigida a contener el deterioro social y ambiental y a mantener, sostener y renovar los sistemas de vida de Bahía Santa María y los de las personas que en ella habitan, bajo criterios de equidad de género y justicia social. Esta ha sido la meta que más retos ha generado al diseño e instrumentación de mecanismos de coordinación institucional y comunitaria.

Una herramienta fundamental en el esclarecimiento de acciones y el establecimiento de condiciones claras para la participación comunitaria, ha sido el análisis constante de cada asunto de manejo en el largo plazo, de modo que, además de revalorar las condiciones ecológicas de los ecosistemas de la Bahía, se generen condiciones políticas para una reapropiación de los recursos utilizados en las diferentes actividades productivas <sup>4</sup>. Este

---

<sup>4</sup> **Ejemplo de la estructura de las acciones propuestas para los Asuntos de Manejo: Pesca Ribereña y Acuicultura**

**Corto plazo:** Elaborar una monografía de los recursos pesqueros de la bahía en la que se identifique faltantes de información clave y sirva de guía para formular propuestas de investigación y manejo de los recursos. Promover proyectos de investigación para evaluar el estado de los recursos pesqueros de la bahía y para incrementar la capacidad de vigilancia y ejecución de la normatividad en la pesca y acuicultura. Someter propuestas de financiamiento a diversas fuentes para impartir cursos cortos, elaborar folletos o periódicos murales sobre la biología y ambiente de los recursos pesqueros y de las experiencias sobre el manejo de los

esquema ha desencadenado toda una estrategia política para la apropiación, socialización de los recursos promoviendo prácticas productivas que permitan alcanzar un desarrollo sustentable en Bahía Santa María.

De ahí que este proceso, que apunta a alcanzar metas más ambiciosas para el 2015, se base en importantes componentes: Concienciación Información, Investigación Capacitación, Vigilancia Buenas Prácticas y Asuntos de Manejo: alternativas e incentivos económicos en el uso de recursos costeros Políticas, Planes y Decisiones.

Es por ello que el diseño de los mecanismos de gobernabilidad propuestos tienen como fortaleza el énfasis de prácticas sustentables para los usos de la bahía, de ahí que la incorporación de los conocimientos locales constituye una de las partes más críticas en el programa, por lo que las metas de la estrategia no sólo se edifican sobre los arreglos políticos o técnicos, sino sobre todo los arreglos sociales, los conocimientos y las destrezas existentes en las propias comunidades costeras de Bahía Santa María.



## Construyendo alianzas

### La estructura participativa y las responsabilidades en el manejo de los recursos: la visión del equipo técnico ampliado

---

recursos pesqueros en México y otros países. Gestionar ante SEMARNAT, Gobiernos Municipales, Estatal y Organizaciones de Pescadores la realización de foros de discusión sobre la NOM-Pesca 002. Evaluar conjuntamente con el subcomité para el ordenamiento pesquero de la bahía, los avances en el programa para controlar y reducir el esfuerzo pesquero sobre el recurso camarón.

**Mediano plazo:** Acordar con las organizaciones pesqueras, permisionarios e industriales, mecanismos para lograr una base confiable de datos de capturas que sustente la toma de decisiones en el futuro de la bahía. Difundir entre pescadores los resultados de los estudios técnicos sobre el estado de los recursos, y realizar foros de discusión sobre las posibles medidas de manejo para conservar los recursos y la actividad pesquera. Promover acuerdos entre las Universidades y SEMARNAT para desarrollar cursos de capacitación continua, que sirvan para fortalecer la eficiencia en la vigilancia y ejecución de la normatividad pesquera y de la acuicultura. Buscar y promover entre organizaciones o personas del lugar, el desarrollo de actividades como el ecoturismo, pesca deportiva o turismo de playa, con el fin de inducir una reducción en la presión sobre los recursos pesqueros. Buscar y promover entre las organizaciones pesqueras o grupos de pescadores, el desarrollo de proyectos piloto de cultivo de especies marinas como: ostión, callo de hacha, almejas y camarón en jaulas. Elaborar un manual de buenas prácticas en la acuicultura y promover su aplicación. Difundir en los acuicultores las ventajas de diseñar un manual de buenas prácticas de cultivo y las desventajas futuras de continuar con las prácticas actuales. Difundir entre pescadores, permisionarios e industriales, las oportunidades de empleo y mercados internacionales que representa la certificación de sus pesquerías como un incentivo para conservar los recursos. Gestionar ante la SEMARNAT, para que cualquier proyecto de desarrollo de granjas para el cultivo de camarón en la cuenca de la bahía, cuente con la opinión de la CCD, cuyos criterios de evaluación de proyectos estarán basados en los estudios técnicos de hidrodinámica y balance de elementos fertilizantes de la bahía.

**Largo plazo:** Crear un equipo técnico local para el muestreo continuo del estado de los recursos pesqueros, las condiciones físico-químicas de la bahía y el impacto de la actividad sobre la calidad de vida de la zona, teniendo en cuenta indicadores de justicia y equidad social.

La relación entre actividades realizadas y aprendizajes logrados (aprendizajes en la CCD, en los actores y en la población) ha mostrado la efectividad de la estrategia para BSM y las posibilidades de implementación que esta guarda a largo plazo. El enfoque inicialmente voluntario, que permitía un clima de colaboración y cooperación continua entre los interesados (productores, sectores comunitarios, agencias de gobierno, instancias de investigación, etc.), y generaba importantes análisis en asuntos de manejo de los recursos, es uno de los aspectos importantes del proceso. Sin embargo, los planificadores del Programa tras múltiples reuniones de análisis vieron la necesidad de considerar las ventajas de transitar de estos acuerdos informales de co-manejo a los acuerdos formalizados a nivel estatal, municipal y comunitario.

Son pocos los programas que han desarrollado acuerdos, políticas y mecanismos de cooperación y gestión ambiental como los emanados del proceso participativo que aquí se documenta.

Cada uno de los acuerdos formalizados; además de catalizar el apoyo intergubernamental, intersectorial o interpersonal; amplió la disposición y compromiso de los principales actores de la bahía. De ahí que los equipos técnicos se orientaron a estrategias que consolidaran los resultados hasta entonces obtenidos.

El primero de estos acuerdos formales se firmó en Octubre de 1999, cuando 30 representantes de diferentes sectores firmaron la "Declaración de Culiacán" a fin de coordinar esfuerzos para apoyar las iniciativas de conservación y desarrollo que se estaban gestando y ejecutando en el estado de Sinaloa, particularmente en Bahía Santa María.

Otro de los logros fundamentales, alcanzados en materia de responsabilidad grupal, fue la creación en Febrero de 2000, de la Comisión para la Conservación y Desarrollo de Bahía Santa María (CCD), formada por 27 representantes de los principales actores que influyen en la vida política, social, económica y cultural de la región. Desde la creación de la CCD, sus miembros se reúnen una vez al mes para promover y supervisar la instrumentación de la Estrategia de Manejo, convirtiéndose en actores fundamentales de las políticas ambientales de esta ecoregión .

A partir de entonces, la tendencia del equipo base y ampliado, fue conformar sub-comités de co-manejo (grupos de trabajo formados por líderes comunitarios, representantes del sector académico y agentes gobierno ) que se abocarían a probar la factibilidad de la estrategia de manejo, en los múltiples ámbitos que se plantean para la conservación y el desarrollo de la zona.

Esta visión de la participación en redes de apoyo, fue aportando elementos técnicos, de organización, administración y planeación para la transferencia tecnológica y de conocimiento.

### **Esfuerzos conjuntos en la conservación y desarrollo: la visión del equipo político ampliado**

Un aspecto determinante de esta dimensión del proceso participativo, tal y como lo plantea un funcionario público, estriba en la sensibilidad política que desarrollan las instituciones

participantes para reconocer y comprender los impactos que generan los programas de conservación y desarrollo, como el de Bahía Santa María:

*“La primera ventaja de este Programa, es interna. Para nosotros como funcionarios, como políticos de la administración es un gran logro que nuestro municipio pueda involucrarse de manera seria, responsable y comprometida con un programa como éste. Iniciar una nueva cultura en la diversificación económica y la explotación del mar, aunque no va a tener un impacto inmediato, estamos seguros que va a despertar la sensibilidad en la gente, y hará crecer la participación entre ellos*

*Demostrar que como municipios tenemos la capacidad de proponer proyectos a largo plazo que independientemente de las transiciones y la administración que existan se sostengan, es decir, independientemente del partido que nos suceda, este proyecto es relevante y tenemos que generar las condiciones para que se sigan manteniendo los mismos compromisos y si es posible, incrementarse. Creo que este es el primer reto que va a vivir este programa ”<sup>5</sup>*

Debido a la importancia de esta ecoregión, ecológica y socioeconómica, las metas propuestas por el Programa han sido apoyadas por representantes del más alto nivel de toma de decisiones en el estado. Conscientes del compromiso y el potencial de la iniciativa, representantes del ejecutivo estatal, líderes del Congreso del Estado de Sinaloa y alcaldes de los Municipios de Angostura y Navolato hicieron entrega del documento “Estrategia de Manejo para la Conservación y Desarrollo de Bahía Santa María” a representantes del Instituto Nacional de Ecología, el 6 de mayo del 2002.

A partir de esa fecha, el equipo político ampliado (regidores de los ayuntamientos de Angostura y Navolato, presidentes de las comisiones de Ecología y Desarrollo Comunitario del Congreso del Estado, directores de las áreas de Ecología municipal y estatal, expertos del área que laboran en PROFEPA y SEMARNAT), ha participado en la revisión de las metas, propósitos y acciones del programa, enfocando sus sugerencias al fortalecimiento de alternativas que, al ser debidamente implementadas, pudieran tener éxito en la conservación de los ecosistemas que constituyen este sistema lagunar, al mismo tiempo que ofrecen una estrategia para equilibrar las necesidades de la población local sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

### **Vínculos entre los beneficios económicos y sociales y la conservación de los recursos naturales: la visión del equipo de intervención comunitaria.**

Una gama de criterios socioeconómicos que incluyen la gama de factores sociales, culturales, económicos y de organización local han ido iluminándose a partir de la participación comunitaria. Esto ha mostrado que las cuestiones que se refieren a la gente en sí son de igual, si no de mayor pertinencia en el diseño e implementación del programa, comparadas por ejemplo con aquellas derivadas de los datos técnicos.

---

<sup>5</sup> Funcionario del Ayuntamiento de Navolato, septiembre 20 del 2001

Varios han sido los aportes de la información proveniente de las comunidades, incluyendo entre ellos: la percepción de las comunidades con respecto al uso y manejo de las áreas de vida, trabajo y recreación social que están dentro de las metas del Programa; el control de los sistemas de producción; el tamaño, la estructura y la tendencia de la población; las estructuras locales para la toma de decisiones; las creencias y valores locales acerca del uso de los recursos naturales; la diferenciación económica en la comunidad; las actitudes de los usuarios respecto a los cambios propuestos en el diseño; las percepciones sobre la degradación ambiental y sus consecuencias; la capacidad de los grupos comunitarios para la organización y gestión de su propio desarrollo; la consistencia de los grupos organizados para alcanzar metas comunitarias; etc.

Estos aportes provienen de explicaciones sencillas y coloquiales como la siguiente:

*“Nosotros caímos aquí desde hace 27 años. Cuando llegamos era un magnífico campo pesquero, todo su estero, toda la bahía... pero de unos años para acá, han ido creciendo lo que son las granjas acuícolas, nos rodearon el pueblo, nos contaminaron el mar ...hemos tenido fuertes problemas de medio ambiente, ha bajado la producción consideradamente en el sector (pesca artesanal) y pienso que va a seguir bajando por que no hacemos nada, no tenemos el apoyo de quien debemos tenerlo, nosotros estamos pensando inclusive hacer algún movimiento ante el gobierno federal para que nos escuche, queremos hacer presión para que este campo no se acabe, aunque no lo crea, ya se ha acabado dos veces y ahora que está mas poblado no queremos que se vuelva a acabar con la contaminación ...eso nos están matando a nosotros. “<sup>6</sup>*

La priorización de las necesidades planteadas por las comunidades y su relación con las metas del programa, ha derivado en una serie de acciones que llevan a las comunidades a reconocer que los esfuerzos para conservar la diversidad biológica de Bahía Santa María expresados en la Estrategia de Manejo, no tendrán éxito a largo plazo, si la población involucrada en la iniciativa no percibe este esfuerzo como algo que sirve al desarrollo de las comunidades, esto es, a sus intereses económicos, culturales y de vida familiar.

### **La participación en redes locales de apoyo**

Finalmente podemos decir que como resultado de este proceso, esto es, del sistema de redes locales de apoyo que al generarse hicieron visibles nuevos usuarios, nuevas necesidades y productos renovados, aparece con más claridad un plan para los diferentes actores que va definiendo responsabilidades y especificando las metas ya planteadas, de manera general, por el Programa.

Este proceso, distingue dos formas, la Inter-institucional y la Inter-individual, atendiendo al marco desde el cual se compartieron o produjeron ideas, información y recursos. La forma interinstitucional considera la manera como los planificadores del programa identifican y toman en cuenta los retos que, como instituciones socias, tienen para asegurar que los objetivos del programa sean acordes a la diversidad de necesidades planteadas por aquellos grupos, de quienes se esperan nuevos comportamientos. La forma de participación

---

<sup>6</sup> Pescador de la comunidad de Playa Colorada, Angostura. 22 de septiembre del 2002

interindividual generada por el proceso, por su parte, remite al reconocimiento que hacen los actores locales de su experiencia, considerando los términos de su acceso a los recursos, su uso y el lugar que tienen en la comunidad .

La multiplicidad de instituciones y agentes involucrados, una de las fortalezas del proceso, permite el reconocimiento y la planificación de los componentes del programa: la investigación técnica y el monitoreo de las prácticas; la conservación de la base de los recursos y del manejo ambiental; el desarrollo social, político y económico; el fortalecimiento institucional; la negociación y el equilibrio de intereses de grupos.

Estas formas de entender el proceso permite al Programa descentralizar funciones, al mismo tiempo que se generan formas de involucramiento que garantizan la formación de capacidades para atender las necesidades documentadas y las diferentes formas de percibir la conservación de los recursos de Bahía Santa María y el desarrollo de sus comunidades.

## Lecciones Aprendidas

Articular múltiples temas referidos a la conservación y desarrollo, tal y como se ha visto a lo largo del documento, es uno de los logros de este Programa. Aún sin la categoría de área protegida, el manejo de este ecosistema lagunar muestra que es posible construir y consolidar sobre leyes existentes, reglas y políticas una estrategia de manejo de ecosistemas costeros, de una forma integrada.

Desarrollar una estrategia de redes de apoyo que lleve a los tres niveles de gobierno, así como a grupos de la sociedad civil, usuarios de los recursos y ciudadanos, hacia la implementación significativa de este proyecto global ha sido uno de los retos más interesantes en el proceso. Desde el inicio, grupos de usuarios instituciones internacionales, nacionales y locales, entre ellos, Conservación Internacional México, A.C., los Ayuntamientos de Navolato y Angostura y la Universidad Autónoma de Sinaloa, unidos para proporcionar financiamiento y contribuciones “en especie”, incluyendo las dos donaciones del Consejo para la Conservación de los Humedales de América del Norte (NAWCC por sus siglas en inglés), son una prueba determinante de la confianza y aceptación del Programa aquí expuesto.

La apropiación comunitaria del Programa, a través de la conformación de comités de voluntarios que promueven y coordinan reuniones públicas donde se valoran y desarrollan los planos de acción propuestos por la Estrategia de Manejo, muestran como los mecanismos de gobernabilidad son sólidos cuando el interés y la participación conducen a una gran variedad de arreglos de colaboración y de co-manejo de carácter voluntario<sup>7</sup>.

En este sentido, los comités comunitarios, así como aquellos interesados en actividades económicas sustentables, incrementan su nivel de organización y su habilidad de fomentar relaciones que se espera resulten en la creación de pequeños negocios que contribuyen en el manejo sustentable del ecosistema<sup>8</sup>.

Bajo este contexto, en Bahía Santa María se ha entendido que uno de los incentivos para promover programas de manejo costero, en el contexto de los programas de desarrollo

---

<sup>7</sup> La CCD, por ejemplo, ha formado un sub-comité que ahora asiste a los municipios de Navolato y Angostura en la formación de una para municipal, entidad de manejo conjunto que guiará y llevará a cabo un programa a largo plazo, así como un fideicomiso que administrará los fondos y otras propiedades tangibles que impulsarán el desarrollo del programa.

<sup>8</sup> El subcomité técnico de la CCD, ha proporcionado asesoría hacia los municipios sobre los asuntos incorporados en la estrategia de manejo. Este proceso ha incorporado a autoridades ambientales, oficiales de la Secretaría de Planeación y Desarrollo y el Instituto Sinaloense de la Mujer. Todas ellas, agencias gubernamentales que ahora forman parte de este ejercicio de co-manejo.

El subcomité de Jaiba, por su parte, es la muestra de un verdadero esfuerzo entre cooperativas pesqueras y sus federaciones regionales en el co-manejo aplicado a la pesquería de jaiba con ayuda de expertos académicos y conservacionistas.

El subcomité de promoción de buenas prácticas de manejo en el cultivo de camarón ha logrado captar el interés del gobierno y del sector productivo, tanto privado como social, en el mejoramiento de la eficiencia y en la reducción de los riesgos de esta actividad, desarrollando códigos de conducta y prácticas limpias que reduzcan potenciales impactos ambientales provocados por la maricultura de camarón.

regional, es mostrar la mayor plusvalía que adquieren las áreas en las que se alcanza un desarrollo costero ordenado. Evidentemente esto genera un mayor ingreso a los gobiernos por el usufructo de la zona federal, ingreso que el municipio, tal y como ha analizado el cabildo de Angostura y Navolato, puede ser en parte destinado a proyectos de conservación y desarrollo de la zona federal y que en este caso, pudieran ser un importante ingreso para el fideicomiso y la paramunicipal de Bahía Santa María<sup>9</sup>.

Estamos seguros que el enfoque integrado y de colaboración para incrementar capacidades, la confianza y funcionalidad en las herramientas de participación comunitaria, legales y administrativas existentes para el manejo de los recursos costeros, requiere de incursiones en nuevos terrenos que consoliden el éxito obtenido. El programa de Bahía Santa María ya tiene, en buena medida, apoyo de instituciones locales, estatales y federales, requisito que será fundamental en cualquier otra incursión.

El éxito obtenido por el programa de bahía Santa María, aunque importante, es aún temprano, ya que los acuerdos logrados con las autoridades actuales no están referidos al programa en su totalidad. Es por ello que de ser aplicado a otros ecosistemas similares en la región, demandará además de los procesos planteados, el involucramiento de niveles más altos de gobierno que permitan crear condiciones adicionales que provean mayor apoyo y la necesaria experimentación para continuar e intensificar el proceso. Esto a su vez puede llevar a la asimilación de los aspectos claves de este enfoque a programas de gobierno existentes y a la normatividad actual.

En esta medida se empieza a definir el concepto de Corredor de Humedales Costeros del Golfo de California, abarcando, más no limitando a, los 16 ecosistemas costeros de la parte continental del Golfo de California incluidos en la Carta Nacional Pesquera 2000 [3]. Este corredor incluirá los principales humedales costeros de los estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit y norte de Jalisco. La meta será elaborar, consensuar e implementar un Acuerdo para la Conservación y Desarrollo de los Humedales Costeros del Golfo de California, mediante un proceso similar al llevado a cabo en Bahía Santa María.

Los primeros esfuerzos por integrar a las comunidades pesqueras dentro del corredor a este nascente proceso, se dieron en el marco de dos eventos. El primer evento fue en Marzo 2003 en Bahía Kino, Son., llamado “De Pescador a Pescador: Buscando mejorar la pesca a través de las reservas marinas”, en donde se dieron cita pescadores de toda la región del Golfo de California para intercambiar experiencias. El segundo evento se dio en Julio del 2003 en Mazatlán, Sin., llamado “Voces de las Mujeres de la Costa”, en donde 45 mujeres pescadoras, acuicultoras, académicas, oficiales municipales, estatales y federales, de 15 comunidades del Golfo de California, se dieron cita para discutir sobre los retos de conservación y desarrollo bajo su perspectiva. Un tercer evento se tiene programado para Octubre de 2003, este dirigido a investigadores y tomadores de decisiones, en donde se espera definir la meta y visión para este corredor.

El desarrollo sustentable en las zonas costeras es una meta de valor estratégico para cualquier gobierno y requiere de algo más que un proyecto y de algo más que una generación en un ciclo de manejo costero en un sitio determinado. El resultado final de

---

<sup>9</sup> Convenios firmados por las municipalidades de Angostura y Navolato el 30 De septiembre del 2003

aprender de una experiencia que busca un bienestar humano y ambiental, debería ser la exitosa estabilidad de ese bienestar. En esta óptica, la condición necesaria del aprendizaje es la continuidad del esfuerzo de manejo costero. Se requiere de tiempo y tenacidad para obtener las lecciones, para implementarlas, desarrollarlas y consolidarlas en medio de la experiencia.

La meta de los programas de manejo costero, incluyendo el de Bahía Santa María, es el desarrollo costero sustentable. Esto quiere decir: 1) alcanzar y mantener la calidad de vida deseada por las comunidades humanas de manera sustentable y 2) provocar y conservar la salud ambiental de los ecosistemas costeros que a su vez, apoyarán a conseguir lo primero. La experiencia ha mostrado que debe ser en ese preciso orden y que las comunidades deberán definir la calidad de vida por la que estarán dispuestos a invertir tiempo y esfuerzo. Para el caso de bahía Santa María, estamos a tiempo.