



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

region@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora

México

Brenner, Ludger; de la Vega Leinert, Anne Cristina
La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El
Vizcaíno
Región y Sociedad, vol. XXVI, núm. 59, enero-abril, 2014, pp. 183-213
El Colegio de Sonora
Hermosillo, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10230714006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno

Ludger Brenner*

Anne Cristina de la Vega Leinert**

Resumen:¹ a partir de los conceptos “aceptación” y “gobernanza” se analizan los grados y modalidades de aceptación del área natural protegida Reserva de la Biosfera El Vizcaíno por parte de los actores sociales involucrados en su gestión. Con base en 38 entrevistas a profundidad, realizadas en 2010, también se evalúan las consecuencias de dichas discrepancias para la gobernanza, con énfasis en las plataformas de participación que pretenden mitigar conflictos y promover la aceptación de la política ambiental en México. Se concluye que, aunque la gran mayoría de los actores acepte tanto su figura jurídica como las medidas aplicadas para implementar la normatividad ambiental, un grupo influyente de opositores limita considerablemente la eficacia de las plataformas de participación, establecidas durante la década pasada.

* Universidad Autónoma Metropolitana-unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología. Av. San Rafael Atlixco 186, colonia Vicentina, C. P. 09340 México, D.F. Teléfono (55) 5804 6471. Correo electrónico: bren@xanum.uam.mx

** Universidad Ernst-Moritz-Arndt, de Greifswald, Alemania, Instituto de Geografía y Geología. Correo electrónico: ac.delavega@uni-greifswald.de

¹ Los autores agradecen la ayuda financiera del Programa PROALMEX 2010/2011, patrocinado por el Servicio Alemán de Intercambio Académico y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; el apoyo de la Secretaría de Educación Pública, mediante el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP/Apoyo a la Incorporación de Nuevos Profesores de Tiempo Completo 2010-2012). Asimismo, se reconoce la valiosa colaboración de la becaria Beatriz Hernández Fabián (PROALMEX y PROMEP) en la realización de las entrevistas.

Palabras clave: aceptación, gobernanza, participación, áreas naturales protegidas (ANP).

Abstract: using the example of the El Vizcaíno Biosphere Reserve, and drawing on the concepts of acceptance and governance, different attitudes regarding protected areas are analyzed. Based on 38 in-depth interviews carried out in 2010 with actors involved in biosphere reserve management and decision-making, the ramifications of identified discrepancies in environmental governance are analyzed, focusing on the viability of existing platforms established during the 1990s to mitigate conflicts and promote acceptance of measures applied to implement Mexican environmental policy. Despite the fact that most interviewees generally accept both the legal status of the biosphere reserve and the specific measures to enforce environmental norms, a small but powerful group of opposing actors still constrains the efficacy of recently established negotiation platforms.

Key words: acceptance, governance, participation, protected areas.

Introducción

Numerosos estudios han destacado la eminente importancia de la aceptación social para la gestión eficaz de las ANP (Chape et al. 2008; Ruschkowski y Mayer 2011). En este contexto, resulta relevante el concepto de las reservas de la biosfera (RB), promovidas desde la década de 1970 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). Esta categoría de ANP es considerada un paradigma de gobernanza participativa y potencialmente eficiente, en particular en regiones marginadas, donde la política ambiental tradicional, con base en la imposición de las normas legales, con frecuencia no resultó viable (Adams y Hutton 2007). Por consiguiente, las principales estrategias para promover la aceptación de las RB consisten en una com-

binación de acciones complementarias como: a) la participación activa de los actores sociales involucrados durante el proceso de su establecimiento y gestión; b) el fomento simultáneo de la conservación ambiental y del desarrollo económico regional y c) la asignación de zonas con funciones y limitaciones graduadas, con respecto al uso del suelo y recursos (UNESCO 2008).² El carácter incluyente, la flexibilidad del paradigma y sus instrumentos de gestión son los que explican su éxito internacional (De la Vega Leinert y Stoll Klee-
mann 2012; UNESCO 2008).³

Sin embargo, el atractivo político y la rápida extensión de las RB no equivalen a una aceptación generalizada de los actores sociales relacionados con ellas, ni mucho menos a una gestión eficaz de las 610 existentes en el mundo (41 de ellas están en México). Al contrario, hay evidencias de resistencia decidida de ciertos grupos (para el caso de las mexicanas véase Brenner y Job 2012; Chapela y Barkin 1995; Durand y Vázquez 2010; Paz Salinas 2005; Paré y Fuentes 2007). Para entender mejor las problemáticas relacionadas con el lento y espinoso proceso de la aceptación del régimen de gobernanza ambiental bajo el esquema de las RB, conviene recurrir a los conceptos analíticos de “gobernanza” y “aceptación”; términos sin duda populares en el ámbito político y académico, pero al mismo tiempo vagos y sujetos a diversas interpretaciones. Además, resulta indispensable analizar empíricamente las actitudes, las conductas y las acciones concretas de los numerosos actores sociales involucrados frente a la figura jurídica de las RB y las instituciones gubernamentales encargadas de su gestión.

Con base en lo expuesto, los objetivos de este trabajo son: a) abordar los conceptos analíticos gobernanza y aceptación; b) analizar y clasificar, con base en el ejemplo de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (REBIVI), ubicada en el centro de la península de Baja California, México, las modalidades de aceptación (o no aceptación)

² www.unesco.org/mab (5 de noviembre de 2012).

³ Durante los años setenta la UNESCO acuñó el concepto de RB; está estrechamente vinculado con el Programa “Hombre y Biosfera”, y pretende fomentar el uso sustentable, activo y participativo de los recursos naturales. Para implementar este programa se han declarado 610 RB en 117 países. Aunque la declaración, el manejo y el financiamiento de ellas sigue siendo responsabilidad de los Estados nacionales, la UNESCO ha elaborado una serie de lineamientos y criterios; además, se reserva el derecho de reconocer las RB declaradas por los miembros.

que han mostrado los actores sociales involucrados y c) evaluar las consecuencias de las formas y grados de aceptación para la gobernanza ambiental, con énfasis en las plataformas de negociación que pueden promover la aceptación de las ANP.

Primero se presenta el acercamiento teórico-conceptual y las características socioeconómicas y geográficas de la REBIVI. Enseguida se explica la metodología aplicada durante el trabajo de campo (invierno de 2010). Después se describen y analizan las modalidades de aceptación y rechazo que caracterizan a los actores sociales que tienen relación directa con la REBIVI. Por último se evalúan las consecuencias para la gobernanza de dicha ANP.

Gobernanza y aceptación de áreas naturales protegidas

Si se parte del hecho de que “gobernanza” se refiere, en términos generales, al proceso de interacción y de negociación de intereses –con frecuencia contrapuestos– entre actores heterogéneos, que determinan la forma y las modalidades de tomar decisiones y ejercer poder (Stoll Kleemann et al. 2006, 4), el resultado debería ser, en el caso de una gobernanza participativa (o “buena gobernanza” como la denominan algunos autores), la aceptación generalizada e implementación posterior de decisiones tomadas en conjunto. En este sentido, Schteingart (2007, 186) destaca que el concepto de gobernanza incluyente no sólo sirve para describir ciertas formas de toma de decisiones y medidas para imponerlas, sino debería tener también una noción normativa y ética “referida tanto al ejercicio de la democracia participativa en la relación entre gobierno y la sociedad civil, como a la eficiencia administrativa en la actividad gubernamental, para lograr la legitimidad del régimen político”. En otras palabras, resulta difícil lograr la aprobación de decisiones –como condición previa de su implementación exitosa– sin una percepción generalizada de legitimidad de los participantes en el proceso de gobernanza (Paré y Fuentes 2007). En este contexto, el Programa “Hombre y Biosfera”, lanzado por la UNESCO en 1970, así como la creación de las primeras RB a mediados de esta década, se pueden considerar cambios cruciales de los paradigmas y principios de go-

bernanza ambiental. A partir de entonces, predomina el consenso de que la gestión participativa y no manipulativa de las ANP es una condición indispensable de políticas ambientales más eficientes (Adams y Hutton 2007; Halffter 2005; UNESCO 2008).

Si ahora se dirige la atención hacia el término “aceptación”, lo primero que se nota es la ambigüedad del concepto. Según la Real Academia Española⁴ “aceptación” puede tener dos significados: a) “recibir voluntariamente o sin oposición lo que se da, ofrece o encarga” o b) “aprobar, dar por bueno o acceder a algo”. Entonces, la “aceptación” requiere el consentimiento o apoyo consciente de los actores sociales involucrados. Por otra parte, también puede referirse al acto de “asumir resignadamente un sacrificio, molestia o privación”; lo cual implica una actitud más pasiva, vinculada con la tolerancia en el sentido de “sufrir o llevar algo con paciencia” (Ibid.). Por lo tanto, es posible deducir que existen diferentes formas o grados de aceptación, que se pueden reflejar en una escala con dos puntos extremos; que van de la aceptación con el apoyo proactivo de los actores involucrados a la no aceptación en el sentido de un rechazo decidido.⁵ Los términos intermedios entre estos dos extremos serían la tolerancia con base en valores compartidos, cuando los actores toleran medidas indeseadas, porque aceptan el objetivo de ellas; o bien la tolerancia reticente por resignación, impotencia o falta de opciones (Lucke 1995) (véase figura 1).

Otro aspecto importante para analizar empíricamente las formas de aceptación es la distinción entre los sujetos de aceptación (en el presente caso, los interesados en uso directo, indirecto y no uso de los recursos naturales), objetos de aceptación (el estatus jurídico de la RB y las medidas concretas que implementan las instituciones gubernamentales para imponer la normatividad ambiental), y el contexto de aceptación (las condiciones socioeconómicas locales, el proceso histórico del establecimiento y el grado de participación social en la gestión cotidiana (Adams y Hutton 2007; Lucke 1995 y Stoll 1999)). Los sujetos de aceptación pueden asumir diferentes

⁴ RAE: www.rae.es (1 de noviembre de 2012).

⁵ Con respecto al rechazo de las ANP y las medidas aplicadas por las autoridades gubernamentales, Holmes (2007) identificó estrategias y modalidades de resistencia aplicadas de las comunidades locales.

actitudes y comportamientos frente al objeto de aceptación, dependiendo del contexto (véase figura 1).

Figura 1

Formas de aceptación/rechazo

Medida / objetivo	Aceptación	Rechazo
Aceptación	Aceptación conforme (relacionada con apoyo activo o pasivo)	Aceptación ritual (relacionada con tolerancia oportunista)
Rechazo	Aceptación con base en valores e intereses compartidos (relacionada con la tolerancia por discernimiento o convicción)	No aceptación (relacionada con rechazo/negación prolongado y decidido)

Fuente: modificado de Lucke (1995).

En la *aceptación conforme*, los sujetos aceptan el objeto en virtud de la convicción de que su objetivo y las medidas necesarias para alcanzarlo sean legítimos. Esta “situación ideal” ocurre cuando un actor social (por ejemplo una organización no gubernamental, ONG) acepta tanto la figura jurídica de la RB como las medidas aplicadas para imponer su normatividad; también es probable que apoye activamente a las instituciones encargadas de su gestión. En cambio, la *aceptación ritual* es cuando los actores rechazan los objetivos de la RB, pero aceptan las medidas, sobre todo porque pueden traer beneficios económicos. Un ejemplo serían los campesinos inconformes con la existencia de un ANP que, no obstante, aceptan las compensaciones monetarias ofrecidas por permitir sus actividades (Brenner 2009; Durand y Vázquez 2010). Otra combinación factible es la *aceptación con base en valores compartidos o intereses en común*, cuando los actores rechazan las disposiciones relacionadas con la conservación

ambiental, pero secundan su objetivo general. Un ejemplo serían los prestadores de servicios turísticos, que se oponen a restricciones ambientales que van en contra de sus intereses económicos, pero aprecian la mera existencia de un ANP, porque se benefician de su buen estado de conservación, que a su vez atrae visitantes. La no aceptación equivale a un rechazo tanto de los objetivos como de las medidas. No sorprende que quienes tienen esta actitud tiendan a ignorar o evadir la normatividad ambiental, en ocasiones incluso con violencia (Holmes 2007; Paré y Fuentes 2007); como los grupos organizados de talamontes, que operan en las ANP boscosas (Merino y Hernández 2004).

Si se toman en consideración las formas de aceptación y rechazo, resulta obvia la probabilidad de conflictos entre los actores sociales, como resultado de la incompatibilidad de intereses de los sujetos con los objetos –salvo en el caso de la aceptación conforme–. Los conflictos más severos se presentan durante el proceso del establecimiento de un ANP, así como cuando se rechazan sus objetivos centrales o el régimen de gobernanza que la sostiene. Frente a esta situación, resulta decisivo disponer de plataformas y mecanismos adecuados de negociación de intereses contrapuestos; para facilitar la toma de decisiones admisibles y promover la aceptación de las ANP (Brenner y Job 2012; Leeuwis y van den Ban 2004).

Una estrategia aplicada con frecuencia para promover la aceptación de los actores sociales es el establecimiento de una “plataforma multiactor” (Leeuwis y van den Ban 2004); que se puede definir, según Steins y Edwards (1997, 102), como “una institución de negociación (voluntaria o forzada) que compromete diferentes actores que perciben el mismo problema de manejo de recursos, se dan cuenta de sus interdependencias para poder resolverlo, y se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de las estrategias y acciones para resolver el problema”.⁶ Como indica esta definición, el funcionamiento de una plataforma multiactor requiere el cumplimiento de una serie de condiciones previas (Brenner 2009); por un lado, debe existir cierto consenso en cuanto a la necesidad de solucionar, de manera conjunta, un problema urgente que corresponde a todos los

⁶ Traducción propia.

actores involucrados, en este contexto resulta importante que éstos perciben, acepten una dependencia mutua y estén dispuestos a dialogar. Por otra parte, las decisiones tomadas deben comprometer a los actores; es decir, tienen que ser más que declaraciones no obligatorias. En México se han creado numerosas plataformas multiactores mediante la figura jurídica del “consejo asesor”, una institución obligatoria en todas las ANP dependientes de la administración federal, establecida legalmente en los artículos 19 a 28 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas (*Diario Oficial de la Federación*, DOF 2004). Sin embargo, en vista de la amplia gama de premisas exigentes para la viabilidad de las plataformas multiactores, no sorprende que algunos de ellos pongan en entredicho la eficacia de los consejos asesores (López Hernández et al. 2012; Paz Salinas 2005; Pujadas Botey 2003); este aspecto se abordará más adelante.

La Reserva de La Biosfera El Vizcaíno

La REBIVI está en el centro de la península de Baja California, y conforma el extremo norte de Baja California Sur (municipio de Mulegé), con una superficie de 2 546 790 hectáreas (unos 25 468 km²)⁷ es el ANP más grande de México. Fue declarada en 1988, y reconocida por la UNESCO en 1993. Las zonas de apareamiento y cría de la ballena gris (*Eschrichtius robustus*) en las bahías de Guerrero Negro y San Ignacio fueron declaradas Patrimonio Natural de la Humanidad en el mismo año (véase figura 2). Además, los extensos humedales están protegidos mediante la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional.⁸ En consecuencia, puede ser considerada una de las ANP mexicanas de mayor relevancia internacional.

⁷ La REBIVI abarca 10 por ciento de la superficie terrestre total de las ANP mexicanas bajo legislación federal; 14.2 por ciento de ella pertenece a las zonas núcleo estrictamente protegidas (equivalente a la categoría I de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN), mientras el restante 5.8 por ciento es parte de las zonas de amortiguamiento con diferentes usos de suelo (categoría VI de la UICN) www.connap.gob.mx/que_hacemos/reservas_biosfera (5 de noviembre de 2012).

⁸ www.ramsar.org/cda/es (27 de febrero de 2013).

Esta reserva es parte del bioma árido del noroeste mexicano (alrededor de 70 milímetros de precipitación anual y su temperatura en promedio al año es de 18 a 22° C; sin cuerpos permanentes de agua dulce, a excepción del oasis de San Ignacio. La extraordinaria biodiversidad de la REBIVI se debe a la diferencia de la temperatura entre la corriente fría del Pacífico, en el oeste, y las aguas cálidas del golfo de California, en el este; la compleja estructura orográfica con elevaciones de 0 a 1 700 metros sobre el nivel del mar y la diversidad de suelos. Entre las especies más emblemáticas de esta RB están la ballena gris, el borrego cimarrón (*Ovis canadensis*), el berrendo peninsular (*Antilocapra americana peninsularis*) y el águila pescadora (*Pandion haliaetus*), aparte de una gran diversidad de cactáceas y vegetación xerófita y halófita.

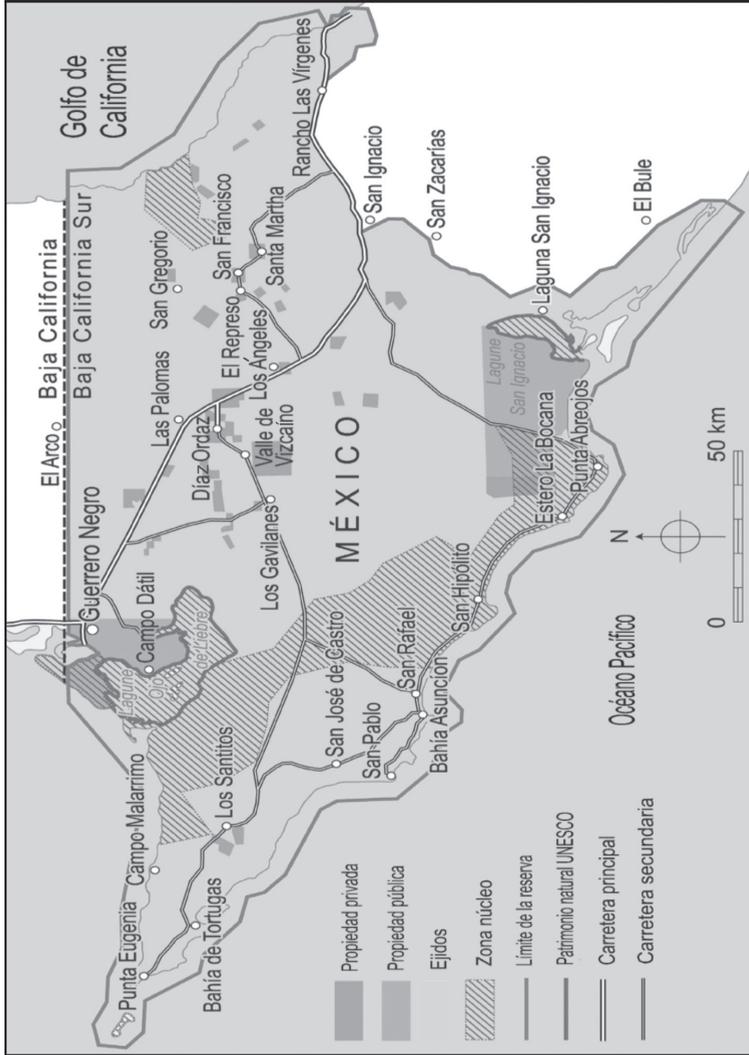
Debido a la extrema aridez y a la escasa vocación agropecuaria, la densidad poblacional actual de la REBIVI fue baja hasta la década de 1950, cuando empezó a incrementarse a raíz de la construcción de las salinas más grandes del mundo, en Guerrero Negro, administradas hasta la fecha por la Empresa Estatal Exportadora de Sal (ESSA). Otro factor que provocó la afluencia de inmigrantes de otras partes de la república mexicana fue la construcción de la carretera transpeninsular, que conecta la parte central de Baja California con los centros de población del norte y sur, y el establecimiento de extensos ejidos en la zona durante los años setenta.⁹ Como consecuencia de estas medidas, la población actual asciende a unos 42 mil habitantes¹⁰ Aunque la densidad promedio de población sigue siendo baja (1.5 habitantes por km²), existen asentamientos relativamente grandes como Guerrero Negro (13 054 habitantes en 2010) y Santa Rosalía (11 765).¹¹ En cuanto a la tenencia de tierra, predomina la propiedad ejidal (86 por ciento), el resto son tierras públicas (12) y propiedades privadas (2) (véase figura 2) (Instituto Nacional de Ecología, INE 2000, 31).

⁹ Estos ejidos fueron establecidos dentro del marco de la política agraria del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), con el afán de expandir la frontera agraria. La base económica de los ejidatarios provenientes de otras regiones es la ganadería extensiva, la agricultura de riego, la pesca artesanal y la renta de predios a la ESSA para su uso como vasos de evaporación (Dedina y Young 1995; y Young 1999a).

¹⁰ Comunicación personal, Benito Bermúdez/Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas-CONANP (2010).

¹¹ www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010 (17 de mayo de 2013).

Figura 2
Uso de suelo de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno



Fuente: elaboración propia.

Las actividades económicas están orientadas a la exportación y dependen de la explotación de especies marinas (langostas, almejas y peces de escama en la costa del Pacífico); de la agricultura intensiva de riego (principalmente en el Valle de Vizcaíno); del turismo basado en la naturaleza (avistamiento de ballenas en las lagunas de Guerrero Negro y San Ignacio), así como de la producción de sal marina (Guerrero Negro) (Gobierno de Baja California Sur 2005). El principal reto que enfrenta la gestión de la REBIVI es la agricultura intensiva de riego, en los terrenos de propiedad privada del Valle de Vizcaíno, que realizan empresas agrícolas tecnificadas, mejor conocidas como “ranchos” (véase figura 2); cuya consecuencia en la sobreexplotación de los mantos freáticos y la contaminación de las aguas subterráneas, debido al uso de fertilizantes y pesticidas (Brenner y Job 2012). Otro problema serio es la pesca ilegal en la costa occidental, practicada por grupos de pescadores ajenos a la región, así como, en menor medida, por algunos ejidatarios locales (Young 1999a y 1999b). Esta actividad ha disminuido de manera significativa las poblaciones de diversas especies marinas con alto valor comercial, por ejemplo, las almejas comestibles (INE 2000). Además, hay disputas acerca de los efectos de la producción salina, de la ESSA, en el ciclo de reproducción de la ballena gris (Brenner y Job 2012).

Para analizar las actitudes frente a la REBIVI y las medidas aplicadas para su gestión, de febrero a abril de 2010 se realizaron 38 entrevistas semiestructuradas a profundidad a los principales actores sociales directa o indirectamente involucrados en ella (véase figura 3). Con el apoyo de guiones elaborados se entrevistó, en varias localidades, a diez representantes de empresas turísticas y agrícolas privadas;¹² a uno de ESSA; a diez de empresas y cooperativas comunitarias; a nueve de instituciones gubernamentales; a cuatro de ONG; a dos de instituciones académicas y a dos de comisariados ejidales (véase figura 3).

¹² En general, los representantes de las instituciones y empresas mostraron disponibilidad a ser entrevistados. Sólo algunos gerentes de las empresas agrícolas de riego se negaron, a pesar de varios intentos de acordar citas. Justificaron el rechazo por su relación tensa con la dirección de la REBIVI. Por consiguiente, sólo fue posible entrevistar a representantes de tres empresas agrícolas.

Figura 3

Actores entrevistados en la gestión de la REBIVI

Tipo y número de actor	Actores
Ejidos (2)	Alfredo Bonfil y Benito Juárez
Cooperativas pesqueras (3)	Águilas Pescadores, Pescadores Unidos de Guerrero Negro, Bahía Vizcaíno
Empresas y cooperativas turísticas comunitarias; asociaciones civiles (7)	Cantil Rey Laguna, Ecoservicios Sendavil, Ecoturismo Kuyima, Ecoservicios La Pitaya, Laguna Baja Asociación Rural de Interés Colectivo (LARIC), Mujeres Unidas de Bahía Asunción (MUBA), Unión Protectora Turística de la Biosfera Vizcaíno
Empresas turísticas privadas (7)	Ecotours Malarrimo, Los Caracoles, Deportes Ecoturísticos La Laguna, Antonio's Ecotours, Pancito's Ecotours, Laguna Tours, Mario's Tours
Empresas agrícolas privadas (3)	Rancho Los Pinos, Rancho Santa Marta, Rancho la Misión
Empresa paraestatal (1)	Exportadora de Sal ESSA
Instituciones gubernamentales (9)	CONANP, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional de Pesca (CONAPESCA), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Capitania del Puerto de Guerrero Negro, Municipio de Mulegé, delegación en Guerrero Negro, Comité de Aguas Subterráneas del Valle de Vizcaíno (COTAS)
Instituciones académicas (2)	Instituto Politécnico Nacional (IPN-CICIMAR), Centro de Investigaciones Biológicas del Noreste (CIBNOR)
ONG (4)	Pronatura, Festival Ballena Gris, NIPARAJÁ, The Nature Conservancy (TNC)

Fuente: entrevistas propias, con la colaboración de Beatriz Hernández Fabián (2010).

Las entrevistas fueron grabadas con la autorización de los participantes, y luego transcritas textualmente e interpretadas mediante el programa ATLAS ti 5. Durante la revisión de las transcripciones se definieron y asignaron primero códigos individuales y después familias de códigos, según el método iterativo, con énfasis en la actitud de los actores frente a la figura jurídica de la RB, y las medidas que llevan a cabo las instituciones gubernamentales responsables para su gestión.¹³ Otro aspecto clave fue la percepción del consejo asesor

¹³ Como la dirección de la REBIVI, que pertenece a la CONANP, la PROFEPA y la SEMARNAT.

como órgano de negociación de intereses, mitigación de conflictos y participación social en el proceso de gobernanza ambiental.

Aceptación y rechazo de La Reserva de la Biosfera El Vizcaíno

De acuerdo con la clasificación presentada en la figura 1, se identificaron varios grupos de actores; por un lado, los interesados en el uso directo o indirecto de los recursos naturales de la REBIVI (tierras agrícolas, agua subterránea, sal marina, especies emblemáticas relevantes para el turismo y poblaciones de peces). En consecuencia, éstos resienten directamente las limitaciones que imponen la situación jurídica de la REBIVI y las medidas aplicadas para implementar la normatividad ambiental.¹⁴ Por lo tanto, se pueden considerar los “sujetos de aceptación”, que asumen diferentes posturas (véase figura 4). Además, existen las instituciones gubernamentales gestoras y otros actores que las apoyan directa o indirectamente, ya que están involucradas de forma indirecta en la gobernanza ambiental de la REBIVI (véase parte inferior de la figura 4). Para estos dos grupos, la REBIVI no es “objeto de aceptación” sino un objeto cuya aceptación pretenden promover. Si el énfasis se pone primero en los actores directamente implicados (sujetos de aceptación) se pueden distinguir, entre los cinco grupos, los que difieren de manera notable en cuanto al grado y modalidad de aceptación de la reserva (véase figura 4).

Los “colaboradores”

Este grupo acepta y apoya, de manera activa o pasiva, las medidas aplicadas por la CONANP, PROFEPA y la SEMARNAT. Al mismo tiempo,

¹⁴ Como lo establece el Programa de Manejo de la REBIVI y otros reglamentos jurídicamente vinculantes, se restringen las siguientes actividades económicas (INE 2000): la pesca (definición de tiempos de veda y cantidades permitidas según especie); ganadería (mediante el establecimiento de zonas específicas de pastoreo); agricultura de riego (definición de cantidades máximas de extracción de agua) y el turismo (reglas específicas para el avistamiento de ballenas y aves). Dichas restricciones son supervisadas y (en su caso) impuestas por los órganos descentralizados de la SEMARNAT, es decir, la PROFEPA y la CONANP.

Figura 4

Constelación de actores con respecto a la aceptación/
rechazo de la REBIVI

Aceptación de las medidas aplicadas por las instituciones gubernamentales gestoras	Aceptación del régimen jurídico y de la gobernanza actual de la REBIVI	
	Aceptación	Rechazo
Las aceptan y generalmente las apoyan (de manera activa o pasiva)	Colaboradores (= aceptación conforme) 20 actores	Cooperadores oportunistas (= aceptación ritual) En la REBIVI no hay
Las toleran, pero se cuestionan	Cooperadores reticentes (= aceptación con base en valores e intereses compartidos) 2 actores	Opositores moderados (= no aceptación tolerante) 2 actores
Las rechazan	Conservacionistas anti-intervencionistas (= aceptación eventual con base en valores compartidos) 2 actores	Opositores radicales (= no aceptación total) 1 actor
↑ Promueven la aceptación de la REBIVI ↑		
Actores gestores: CONANP, PROFEPA, SEMARNAT		
↕ Colaboran ocasionalmente con los actores gestores ↕		
Actores de apoyo: SAGARPA, CONAPESCA, COTAS, Capitanía del Puerto de Guerrero Negro, NIPARAJÁ, TNC, IPN-CICIMAR y CIBNOR		

Fuente: entrevistas propias, con la colaboración de Beatriz Hernández Fabián (2010).

aprueba el régimen actual de gobernanza de la REBIVI, por lo tanto, su actitud y comportamiento corresponden a una aceptación conforme, puesto que se aprueban tanto los objetivos de la reserva como las medidas aplicadas para lograrlos (véase figuras 1 y 4). En este contexto, llama la atención la cantidad de actores que pertenecen a este grupo: los ejidos Alfredo Bonfil y Benito Juárez; las cooperativas pesqueras Águilas Pescadores y Bahía Vizcaíno; las empresas y

cooperativas ecoturísticas Ecoservicios Sendavil, Ecoturismo Kuyima, Ecoservicios La Pitaya, LARIC y MUBA; las empresas ecoturísticas Los Caracoles, Deportes Ecoturísticos La Laguna, Antonio's Ecotours, Pancito's Ecotours, Laguna Tours y Mario's Tours. Así como la empresa ESSA, el municipio de Mulegé (que incluye su delegación en Guerrero Negro) y las ONG Pronatura y Festival de Ballena Gris.

Las razones para esta aceptación conforme –una situación inusual en el caso de las RB mexicanas– son varias, y se deben a una combinación de factores particulares, por lo general inexistentes en las demás ANP del país; que en su conjunto explican la postura positiva de la mayoría de los actores. Por un lado, prácticamente todos los entrevistados, que pertenecen a este grupo, resaltaron que es preferible la existencia de un régimen de gobernanza ambiental formal y legalmente establecido, implementado de manera sucesiva por los gestores, a la situación “anárquica” que prevalecía antes de la declaración de la reserva; cuando las instituciones gubernamentales carecían de influencia en esta región remota.¹¹ Como lo expresaron a modo de ejemplo un socio de una cooperativa pesquera, un empresario turístico y un funcionario de la ESSA:

Hay más beneficios que perjuicios. Hablando ahora en cuanto a la regulación y función de todas las áreas, pues ahorita estamos bien (socio de una cooperativa pesquera, 23 de marzo).

Es mucho mejor vivir en una reserva, porque aprendes a cuidar, ahora sí, el medio ambiente de otra forma. [...] Yo me he dado cuenta que hay lugares como López Mateos [una localidad en Baja California Sur donde también se ofrecen servicios para el avistamiento de ballenas], por poner un ejemplo, que están fuera de un área natural protegida, entonces haces y destruyes cualquier cosa. En cambio, si estás dentro de una reserva, te riges más

¹¹ Como lo señalaron Dedina y Young (1995) y Young (1999a), la lejanía de la capital del estado (La Paz), la inaccesibilidad de la zona, la baja densidad poblacional y la ausencia de personal administrativo impidieron el establecimiento de un régimen de gobernanza bajo el liderazgo de las instituciones gubernamentales. En consecuencia, surgió una cultura política particular, caracterizada por la autosuficiencia y escasa presencia e influencia de los actores estatales.

a las reglas que hay, a las normas, y sirve mucho para la protección (empresario turístico, 15 de marzo).

A raíz de la presencia y la formación de la reserva, y la presencia de la CONANP a través de la dirección de la reserva, pues ya hubo una entidad con quien coordinarse de manera directa (funcionario público, 19 de marzo).

Además, se percibe mayor certeza jurídica en cuanto a los derechos de acceso y uso de los recursos naturales. En este contexto, se señala que la situación legal de la REBIVI impide, de acuerdo con varios entrevistados, la apropiación de los recursos por actores externos, por ejemplo pescadores mejor equipados o prestadores de servicios turísticos más competitivos; lo cual hace menos probable el peligro de una “tragedia de los comunes”, descrita por Hardin (1968):

Pues ya fue muy visible para nosotros que [el establecimiento de la REBIVI] en realidad era de mayor beneficio que perjudicial; porque los recursos que tenemos, pues, son para los que aquí vivimos, y ya no sucede lo que sucedía antes de que venía gente de fuera y se apropiaban de los recursos. Entonces eso se ha ido regulando (colaborador de empresa turística, de 14 de marzo).

Entonces mantener una ANP es un privilegio, porque aquí no se puede establecer ningún tipo de actividad económica que no esté autorizada mediante un estudio de impacto ambiental. Para nosotros es una gran ventaja, es un privilegio, estamos muy agradecidos con la reserva (empresario turístico, 15 de marzo).

Otro factor que favorece la aceptación conforme son los beneficios económicos que derivan de los apoyos financieros, otorgados por diversas instituciones gubernamentales y ONG nacionales e internacionales, en el afán por fomentar el desarrollo económico regional y, en particular, el turismo:

Si no fuera reserva hubiera más problemas. [...] La reserva está bien, nos ha ayudado mucho aquí a la comunidad, a todos ha

ayudado a muchos en proyectos, ha habido mucho apoyo, a todos les ha dado (empresario turístico, 14 de marzo).

Los “cooperadores reticentes”

Esta categoría de actores se caracteriza por una aceptación de los objetivos relacionados con la figura jurídica de la REBIVI, con base en intereses compartidos. No obstante, se nota una postura reticente frente a ciertas medidas de implementación de la normatividad. En el presente caso, este grupo es propietario de una cooperativa turística (Cantil Rey Laguna) y de una pesquera (Pescadores Unidos de Guerrero Negro). Por un lado, aceptan, por lo menos en términos generales, la necesidad de una normatividad que establezca en forma eficaz reglas para el aprovechamiento de recursos pesqueros y la prestación de servicios para el avistamiento de la ballena gris:

Pero sí es mejor que haya reglas, leyes, si no esto fuera un caos. [...] Si no se hubiera dado la regularización de la laguna, esto quién sabe qué sería así. Nos estaríamos agarrando del chongo todos contra todos (socio de cooperativa turística, 15 de marzo).

Sin embargo, expresan abiertamente su inconformidad con respecto a las medidas concretas de las instituciones gubernamentales. Los socios de ambas cooperativas criticaron la manera rígida y poco participativa para implementar el reglamento de la REBIVI. Se molestan por la falta de comunicación entre la dirección de la reserva y los miembros de las cooperativas, así como la poca disponibilidad de negociar conflictos de intereses.

Entonces ahora que nos están metiendo [...] la regularización, es más problemático. Nos ponen trabas. [...] Me gustaría que [...] alguien viniera y explicara qué es la reserva, lo que va hacer, lo que espera o lo que se tiene pensado en un futuro, cómo pueden ayudar ellos. [...] Porque tú vas, oyes en la reserva que la gente mira mal a la reserva, que la reserva no me dejó hacer esto, que la reserva no me dejó hacer aquello. Pero, si viene la reserva y te explica por qué no te dejó y cómo sí lo puedes hacer, entonces ya

se cambiaría un poco la imagen (socio de cooperativa turística, 15 de marzo).

No estamos de acuerdo. Desde que empezamos no hemos estado de acuerdo pero hemos insistido y no pasa nada. [...] Porque [...] una embarcación para nosotros no es negocio, no da utilidades. [...] Desde que se formó la reserva se ha tratado de conservar el lugar, pero el desarrollo económico turístico no se ha logrado (socio de cooperativa pesquera, 13 de marzo).

Los “conservacionistas antiintervencionistas”

Otro conjunto lo conforman los actores que, igual que los dos anteriores, en principio aceptan los objetivos generales relacionados con el establecimiento de la REBIVI; pero rechazan categóricamente la intervención de instituciones gubernamentales gestoras (en particular de la CONANP). Los representantes de Ecotours Malarrimo, la empresa turística más importante en la REBIVI, y de la asociación civil influyente Unión Protectora Turística de la Biosfera Vizcaíno (que representa los intereses de varias empresas turísticas establecidas) manifestaron su desacuerdo al respecto. Resaltaron que “el espíritu original” de la reserva se haya perdido, mientras que los actores gubernamentales tomaron, sin necesidad ni justificación moral, el control administrativo de la región.

El espíritu de la reserva, pienso que ya se perdió desde hace tiempo. Ahora es un área natural que sirve para captar ingresos y mantener burócratas. [...] Eso sí, la CONANP se ha hecho un ente muy poderoso en México, controla no sé cuántas miles o millones de hectáreas, y ese poder lo controlan ellos, ellos dicen qué se hace y qué no se hace. [...] Aparte de cuidar tienes que pagar y tienes que financiar a la reserva, eso no pasa en otras áreas naturales que no están protegidas. Hay desorden, [pero] se puede regular sin ser una ANP. Ya no es una reserva como un ente donde los habitantes aprovechan sus recursos naturales, ahora vienen de afuera y te dicen cómo hacerlo y después lo hacen ellos (empresario turístico, 24 de marzo).

Pues más que nada que se ha perdido el espíritu de la reserva, que se ha vuelto un órgano burocrático y que ya funciona como cualquier oficina de gobierno (representante de asociación civil, 12 de marzo).

Además, dentro de este grupo prevalece la convicción de que ciertos actores locales son capaces de gestionar la REBIVI, y conservar sus recursos de manera más eficiente que las instituciones gubernamentales. En este sentido, se trata de una aceptación general de los objetivos REBIVI. Sin embargo, la autonomía con respecto a la gestión de los recursos naturales locales sería una condición previa para un involucramiento más activo y comprometido.

Los “opositores moderados”

A diferencia de los grupos descritos, las empresas agrícolas tecnificadas Rancho Los Pinos y Rancho Santa Marta, que producen sobre todo hortalizas para la exportación a Estados Unidos, no aceptan la figura jurídica de la REBIVI, por perjudicar sus intereses económicos. Puesto que no pudieron impedir la introducción de un nuevo régimen de gobernanza ambiental en 1988, defienden decididamente sus derechos de aprovechamiento de los recursos naturales (agua y terrenos cultivables), que lograron obtener antes de la declaración de la reserva y siguen vigentes hasta la actualidad. El principal punto de conflicto entre la CONANP y las agroempresas es el alto consumo de agua subterránea, que podría dañar los ecosistemas xerófitos:¹²

Ellos [la dirección de la REBIVI] mencionan que la agricultura es una de las actividades que requiere del uso de una gran cantidad de agua. [...] Esto ha sido un tema muy delicado, por lo que queremos estar al pendiente de lo que pueda ocurrir (empleado de agroempresa, 31 de marzo).

¹² Cabe destacar que el acuífero del Valle de Vizcaíno es administrado por el Comité de Aguas Subterráneas del Valle de Vizcaíno, así que la gestión de los recursos hídricos queda fuera de la competencia legal de la CONANP. Por la forma en que lo mencionaron varios entrevistados, se percibe que el régimen de gobernanza del agua es relativamente incluyente y participativo, a pesar de los conflictos relacionados con su uso.

Debido a estas circunstancias, las agroempresas optan por reducir su interrelación, a un mínimo inevitable, con la dirección de la REBIVI, con el afán de evitar conflictos abiertos o sanciones legales, así lo expresaron dos ejecutivos.

Te puedo decir que [la relación con la dirección de la REBIVI] es regular, porque no conocemos muy bien todo el funcionamiento, pero sí ubicamos al personal y las zonas en donde trabajan. Todavía no estamos en la fase de una excelente relación; nos falta mucho, pero yo pienso que podemos lograrlo algún día (ejecutivo de agroempresa, 31 de marzo).

La verdad que ni nos frecuentamos [con el personal de la REBIVI], pero se supone que tenemos que participar con ella [la reserva], porque estamos dentro de ella. Pero sinceramente no estamos muy apegados a ella [...]; no estamos en acuerdo con la reserva, y la relación no es buena. Sinceramente es todo lo que puedo decirte. Y nos dedicamos a la agricultura principalmente, y tenemos toda la reglamentación y nuestros papeles en orden (ejecutivo de agroempresa, 31 de marzo).

Sin embargo, toleran algunas medidas –como el fomento de tecnologías agrícolas más eficientes– implementadas por la dirección de la REBIVI, y muestran cierta disposición a dialogar. Se contempla una colaboración con ciertas instituciones gubernamentales para introducir nuevas tecnologías ahorradoras de agua.

Aunque la relación con la reserva no es cercana, estamos tratando de implementar estrategias de cultivo que no afecten mucho a la naturaleza, que es la que nos da de comer (ejecutivo de agroempresa, 31 de marzo).

Nos interesa participar con los de la reserva, para saber cómo podemos mejorar nuestra producción, con otras alternativas de cultivo; y tener una mejor y más cercana relación con estas personas. No es que queramos ser amigos entrañables, pero sí tratar de comenzar a llevar una relación cordial, y pues, de respeto (ejecutivo de agroempresa, 31 de marzo).

Si se toma en cuenta lo expuesto, se puede clasificar a este grupo como opositores con cierta disposición a negociar sus intereses empresariales con las instituciones gestoras de la REBIVI.

Los “opositores radicales”

Este conjunto conformado por el Rancho La Misión y, como se puede deducir, de seguro por otras empresas agrícolas que se negaron a ser entrevistadas, constituye una minoría de actores influyentes y radicales; no sólo rechazan categóricamente la figura jurídica de la REBIVI, sino que se oponen de manera sistemática a todas las medidas aplicadas para ponerla en operación. No sorprende que recurran a sus derechos de usufructo, adquiridos antes de 1988, o que se nieguen a dialogar con las instituciones gestoras. Como se aprecia en el siguiente comentario, hay actores que no disimulan sus resentimientos contra la dirección de la REBIVI, e incluso consideran a la CONANP como intruso ilegítimo:

La relación con la reserva no es muy buena, haz de cuenta que la reserva es como una mujer con la que me obligaron a casar. Y la verdad que no quiero saber nada de ella. [...] De hecho, no nos pidieron permiso para su implementación, sólo llegaron y se quedaron aquí. Ahora ya no puedes mover nada porque te multan [...], creo que [la REBIVI] es un error, una estupidez. [...] La relación que llevamos con la reserva no es muy buena, es todo lo que te puedo decir (ejecutivo de agroempresa, 31 de marzo).

Discusión: plataformas de negociación efectivas

Los resultados de este estudio confirman que el concepto de la RB puede ser, bajo ciertas circunstancias, un régimen de gobernanza ambiental viable y relativamente incluyente. En el caso de la REBIVI, resultó favorable que las autoridades, al contrario de la tendencia general en México (Paré y Fuentes 2007), mostraran cierta disponibilidad al incluir desde el principio una gama amplia de actores en el proceso de gestión. En consecuencia, en la actualidad la

mayoría de los actores identificados muestra una postura de aceptación conforme, con respecto al marco legal e institucional que establece la REBIVI, así como las medidas que aplican las instituciones responsables de su gestión. Cabe mencionar, sin embargo, que esta aceptación seguramente no se debe a su compromiso con la conservación ambiental, sino más bien a la congruencia con sus intereses particulares. Así, se puede afirmar que se han creado, hasta cierto punto, sinergias entre intereses ambientales y económicos. En este contexto, destaca que el régimen de gobernanza ambiental actual bajo el liderazgo de la CONANP, por lo general (aunque no en todos los casos) es percibido de manera más favorable que la situación sociopolítica anterior; que permitía el acceso abierto a los recursos naturales, debido a los factores descritos.

Las entrevistas indican, además, que dicha institución logró sustituir, por lo menos en el rubro ambiental, la falta de reglas institucionales, debido a la ausencia de actores capaces de establecerlas, por un régimen de gobernanza relativamente incluyente; lo cual también impide, hasta cierto punto, la apropiación de los recursos naturales por actores externos. Así, hay evidencias de que el régimen de gobernanza ambiental de la REBIVI es adecuado para mitigar los fenómenos asociados con un acceso abierto a los recursos comunes,¹³ presentes en no pocas ANP (Chape et al. 2008). Por consiguiente, se puede considerar un éxito excepcional de la política de conservación mexicana, y comprueba que las RB pueden ser el punto de partida para un régimen de gobernanza ambiental que permite, según las condiciones descritas, combinar los objetivos de desarrollo económico regional y la conservación ambiental.

Sin embargo, no conviene ocultar la existencia de grupos influyentes inconformes. Hay unas cuantas empresas agrícolas –tecnificadas, orientadas hacia la exportación y con pocos vínculos con la economía regional– controlan *de jure* y *de facto* gran parte de las escasas tierras cultivables y recursos hídricos de la REBIVI. Además, un número reducido de prestadores profesionales privados dominan el sector

¹³ La pesca ribereña, practicada de forma ilegal por pescadores bien equipados ajenos a la región en la costa oeste de la REBIVI, es una excepción, puesto que han disminuido en forma considerable algunas poblaciones de alto valor comercial (Young 1999a; INE 2000).

turístico. Los actores inconformes siguen negándose a colaborar con la CONANP, aunque por lo general evitan confrontaciones abiertas con las instituciones gubernamentales. No obstante, tienden a rechazar ciertas limitaciones para aprovechar tanto los recursos naturales como los turísticos en donde el medio ambiente se considera sensible. Además, el control de las escasas aguas subterráneas en el Valle de Vizcaíno sigue en manos de las empresas agrícolas. Así, esos actores abogan por una gestión autónoma de los recursos naturales, independiente de la CONANP y otras instituciones reguladoras. Es decir, aunque muestran cierta disposición a dialogar, se oponen, por lo menos tácitamente, al régimen de gobernanza actual.

Puesto que una exclusión de este grupo de los opositores y antiintervencionistas con seguridad contrarrestaría los esfuerzos empleados para la conservación ambiental, cabe preguntar si el consejo asesor de la REBIVI es un espacio adecuado y viable de negociación;¹⁴ llama la atención que muchos de los entrevistados (y no sólo las instituciones gestoras) lo consideren una plataforma funcional para dialogar y resolver conflictos. Vale la pena citar las manifestaciones de actores que no tienen una vinculación política con las instituciones gestoras. Se afirma que el consejo asesor ha cumplido, en buena medida, con sus objetivos:

[El consejo asesor] es donde se ventilan todos los problemas [...] aquí en la reserva (socio de cooperativa pesquera, 11 de marzo).

Yo realmente creo que el consejo asesor ha sido un instrumento muy importante dentro de la reserva, como un órgano de discusión y donde se ventilan muchos problemas. [...] Creo que ha sido un foro muy importante para resolver conflictos. [...] Si no hubiera tenido esa operación el consejo asesor, difícilmente la reserva estaría como está (representante de asociación civil, 14 de marzo).

¹⁴ Los consejos asesores *de facto* no son del todo autónomos, puesto que la influencia de la CONANP en ellos resulta notable. Esta institución tiende a intervenir en la selección de los asuntos que se tratan, define la frecuencia y el lugar de las reuniones y, por lo general, decide sobre la composición de los consejos y subconsejos (Brenner y Job 2012; López Hernández et al. 2012; Paz Salinas 2005).

En la cuestión de dar solución a los problemas dentro de la reserva, es un gremio viable [...] nos consta que en este consejo se trata de dar solución a los diferentes conflictos (académico, 16 de marzo).

Se encarga de resolver cualquier cosa en la reserva. Cuando nos reunimos hablamos de lo que pasa en la reserva, de los problemas que tiene la reserva (servidor público, 26 de marzo).

Eso nos ha dado la pauta a resolver ciertos asuntos de diferentes ejidos (representante ejidal, 10 de marzo).

Incluso un representante de una empresa agrícola reconoció el desempeño positivo del consejo asesor.

Nosotros sabemos muy poco sobre el consejo asesor, pero estamos muy interesados en el tema. Sabemos que trabaja bien y que a veces se resuelven muchos de los problemas de la reserva, en este consejo. [...] Además, se pueden discutir varios aspectos o problemas que se pueden encontrar en este entorno. Por lo que he escuchado, todo se ha resuelto de una manera no tan rápida, pero sí en la [medida de] que todos participan de alguna u otra manera (ejecutivo de agroempresa, 31 de marzo).

Sin embargo, también se escucharon voces críticas que resaltaron la poca eficiencia real del consejo asesor. Se critica la falta de poder y competencias necesarias para tomar decisiones de mayor relevancia; lo cual desmotiva a ciertos actores a participar.

Hay un subcomponente de turismo [que] durante los últimos tres años no ha funcionado. O sea, hacen acuerdos o la reserva pone algo, se firma y listo. [...] Todo ha quedado pendiente y, por lo menos cuando yo estaba en el consejo, sí se hacían las cosas entre cúpula, pero no había un seguimiento, y de hecho por eso renuncié yo. [...] Aparte sesiona una vez al año: ¿qué puedes arreglar? [...] Nunca llegan las personas que pueden tomar decisiones, sean del nivel que sean: federal, estatal, municipal.

Nunca hay alguien que pueda tomar decisiones *in situ*, todo es para después y mandar cartitas (representante de asociación civil, 12 de marzo).

Desgraciadamente, no es una estructura que pueda tener demasiado peso como para tomar decisiones (representante de asociación civil, 14 de marzo).

Con base en estos comentarios, se puede deducir que el consejo asesor tiene el potencial de convertirse en una plataforma de negociación con poder de toma de decisiones, aceptables para la mayoría de los actores presentes en la REBIVI, incluso para algunos opositores moderados. En cambio, resulta mucho más difícil lograr que los “conservacionistas antiintervencionistas” y los “opositores radicales” acepten participar, ya que de seguro no están dispuestos a negociar sus intereses mediante un órgano influido por la CONANP, porque su poder económico les permite no tratar sus intereses en un espacio público.

Conclusiones

Es notable la amplia aceptación de la normatividad ambiental y de las medidas para ponerla en marcha. Los resultados de esta investigación indican que el decreto de la REBIVI y los esfuerzos de gestión posteriores han logrado establecer un nuevo sistema de gobernanza ambiental, aceptado por la mayoría de los actores sociales. Al mismo tiempo, ha sustituido una situación de acceso abierto a los recursos naturales por un régimen relativamente incluyente; capaz de establecer e imponer, en buena medida, un marco regulatorio que facilita la conservación ambiental sin menoscabar las posibilidades de desarrollo económico. En este sentido, la REBIVI se puede considerar una “historia de éxito” de la política ambiental en México.

No obstante, no cabe duda de que la REBIVI aún enfrenta serios problemas ambientales que derivan, por lo menos en parte, de la presencia de opositores influyentes, que se oponen con éxito a las medidas que trata de implementar la institución gubernamental res-

ponsable de la gestión del ANP. Estos actores, además, aún no están dispuestos a tratar en serio sus intereses en una plataforma como el consejo asesor. Para entender mejor las razones y motivos de su oposición, conviene contrastar los requisitos para la viabilidad de plataformas multiactores, antes señalados, con las realidades socioeconómicas y políticas de la REBIVI, es decir, con su aceptación.

Destacan varias deficiencias que merman la eficiencia y la viabilidad del consejo asesor: por un lado, no todos los actores coinciden en cuanto a la naturaleza, las causas o la seriedad de los problemas ambientales presentes en la región. Por tanto, tampoco perciben la necesidad de resolverlos en conjunto. Aunque la posible sobreexplotación y contaminación de las aguas subterráneas del Valle de Vizcaíno puedan tener consecuencias graves para el bienestar de muchos actores, aún no constituye un problema bastante serio para varios de los poderosos; lo cual impide tomar medidas inmediatas de manera consensuada, por el simple hecho de que es improbable que la escasez de agua afecte a todos los actores de manera semejante; es decir, los que aún no perciben una dependencia mutua que los obligue a todos a dialogar y negociar.

Por otra parte, el marco jurídico y el funcionamiento actual del consejo asesor no permiten la toma de decisiones democráticas y vinculantes, que tengan consecuencias materiales a corto plazo. Como lo estipula el artículo 18 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, dicho consejo sirve básicamente para asesorar a la dirección de la REBIVI en su proceso interno de toma de decisiones. Sus facultades legales y reales en esencia se limitan a *sugerir, proponer y promover* ciertas acciones, *participar* en la elaboración de programas operativos y *opinar* sobre la implementación de proyectos (DOF 2004). En cambio, el consejo asesor no tiene facultades, ni *de jure* ni *de facto*, para tomar decisiones vinculantes que deriven de un proceso colectivo, transparente y democrático; limitantes ya detectadas también por investigadores en otras ANP mexicanas (Durand y Vázquez 2010; López Hernández et al. 2012; Paz Salinas 2005; Pujadas Botey 2003). Por consiguiente, como precondition para motivar a los actores opositores y a los antiintervencionistas es necesario ampliar de manera considerable las facultades del consejo asesor, para

convertirlo en una plataforma que permita la toma democrática de decisiones vinculantes y consideradas como legítimas. Al respecto, Stoll Kleemann et al. (2010) señalan que la participación comunitaria resulta ser un factor crucial para la aceptación de las RB y las medidas concretas de conservación ambiental. No obstante, aunque el paradigma de la conservación incluyente se hubiera convertido en una narrativa dominante en el mundo, los autores destacan que aún existen dudas acerca de la disposición real de las instituciones gubernamentales de trasladar de manera efectiva el poder de toma de decisión a la población local.

Por último, cabe resaltar que hace falta más investigación empírica para contrastar los argumentos desarrollados con otros estudios de caso. Convendría fomentar investigaciones que permitan entender mejor los factores que determinan la aceptación de un ANP, así como la pertinencia y funcionalidad de las plataformas de negociación. En este sentido, se requiere abordar, mediante estudios empíricos sólidos, los siguientes planteamientos: ¿cuáles son las estrategias y las modalidades actuales de crear RB nuevas?; ¿cómo, cuándo y con qué medidas se promueve una participación social efectiva?; ¿cómo se pueden tomar en cuenta los intereses de las personas carentes de derechos formales, como por ejemplo los hijos de los socios de cooperativas?, y ¿cuáles fueron los resultados de estas medidas, tanto en las áreas protegidas establecidas como en las de reciente creación?

Recibido en marzo de 2013

Aceptado en mayo de 2013

Bibliografía

- Adams, William M., y Jon Hutton. 2007. People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation. *Conservation and Society* 5 (2): 147-183.
- Brenner, Ludger. 2009. Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. *Economía, Sociedad y Territorio* 9 (30): 259-295.

- _____ y Hubert Job. 2012. Challenges to Actor-oriented Environmental Governance: Examples from Three Mexican Biosphere Reserves. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 103 (1): 1-19.
- Chape, Stuard, Mark Spalding y Martin Jenkins. 2008. *The World's Protected Areas. Status, Values and Prospects in the 21st Century*. Berkley/Los Ángeles: University of California Press.
- Chapela, Gonzalo y David Barkin. 1995. *Monarcas y campesinos. Estrategia de desarrollo sustentable en el oriente de Michoacán*. México: Centro de Ecología y Desarrollo.
- Dedina, Serge y Emily Young. 1995. *Conservation and Development in the Gray Whale Lagoons of Baja California Sur, Mexico*. Informe técnico para la Comisión de Mamíferos Marinos de los Estados Unidos: Washington D. C.
- De la Vega Leinert, Anne Cristina y Susanne Stoll Kleemann. 2012. Retos y oportunidades en el manejo de la biodiversidad: el caso de las reservas de la biosfera. En *Geografía económica y social: actores, instituciones y procesos globales*, editado por R. Rosales Ortega, L. Brenner y C. Mendoza, 187-206. México: Siglo XXI/Universidad Autónoma Metropolitana.
- DOF. 2004. *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Durand, Leticia y Luis Bernardo Vázquez. 2010. Biodiversity Conservation Discourses. A Case Study on Scientists and Government Authorities in Sierra de Huantla Biosphere Reserve, Mexico. *Land Use Policy* 28: 76-82.
- Gobierno de Baja California Sur/Centro Estatal de Información. 2005. *Indicadores básicos por municipio, regiones y microrregiones*. La Paz: Gobierno de Baja California Sur.

- Halffter, Gonzalo. 2005. Towards a Culture of Biodiversity Conservation. *Acta Zoológica Mexicana (nueva serie)* 21 (2): 133-153.
- Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Holmes, George. 2007. Protection, Politics and Protest: Understanding Resistance to Conservation. *Conservation and Society* 5 (2): 184-201.
- INE. 2000. *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno*. México: INE.
- Leeuwis, Cees y Anne van den Ban. 2004. *Communication for Rural Innovation. Rethinking Agricultural Extension*. Oxford: Blackwell Publishing.
- López Hernández, José Rudier, Eduardo Bello Baltazar, Erin Ingrid Jane Estrada Lugo, Marie Claude Brunel Manse y César Adrián Ramírez Miranda. 2012. Instituciones locales y procesos organizativos: el caso de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an. *Estudios Sociales* 41: 66-93.
- Lucke, Doris. 1995. *Akzeptanz*. Opladen: Leske & Budrich.
- Merino, Leticia y Mariana Hernández. 2004. Destrucción de instituciones comunitarias y deterioro de los bosques en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, Michoacán, México. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (2): 261-309.
- Paré, Luisa y Tajín Fuentes. 2007. *Gobernanza ambiental y políticas públicas en áreas naturales protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Sociales.
- Paz Salinas, María Fernanda. 2005. *La participación en el manejo de áreas naturales protegidas. Actores e intereses en el Corredor Biológico Chichinautzin*. Cuernavaca: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

- Pujadas Botey, Ana. 2003. Comunicación y participación social en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa de Jalisco y la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala. Tesis de maestría en biología, UNAM-INE.
- Ruschkowski, Eick von y Marius Mayer. 2011. From Conflict to Partnership? Interactions Between Protected Areas, Local Communities and Operators of Tourism Enterprises in Two German National Park Regions. *Journal of Tourism and Leisure Studies* 17 (2): 147-181.
- Schteingart, Martha. 2007. Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos. En *Estado, metrópoli y políticas sociales*, editado por J. A. Flores Vera, 185-193. México: Plaza y Valdés.
- Steins, Norbert A., y Veit M. Edwards. 1997. Platforms for Collective Action in Multiple-use Common Pool Resources. Ponencia presentada en el congreso: Multiple-use Common Pool Resources, Collective Action and Platforms for Resource Use Negotiation, Utrecht.
- Stoll, Susanne. 1999. *Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Grossschutzgebieten*. Frankfurt/Meno: Europäische Hochschulschriften.
- _____, Anne Cristina de la Vega Leinert y Schultz. 2010. The Role of Community Participation in the Effectiveness of UNESCO Biosphere Reserve Management: Evidence and Reflections from Two Parallel Global Surveys. *Environmental Conservation* 37 (3): 227-238.
- _____, Svane Bender, Augustin Berghöfer, Monika Bertzky, Nadine Fritz-Vietta, Rainer Schliep y Barbara Thierfelder. 2006. *Linking Governance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves*. Berlín: Universidad Humboldt de Berlín.
- UNESCO. 2008. Madrid Action Plan. París: UNESCO.

Young, Emily. 1999a. Local People and Conservation in Mexico's El Vizcaíno Biosphere Reserve. *The Geographical Review* 89: 364-390.

_____. 1999b. Balancing Conservation with Development in Small-scale Fisheries: Is Ecotourism an Empty Promise? *Human Ecology* 27: 581-620.

