

# Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas

LUDGER BRENNER\*

*Resumen: Este artículo analiza los retos que enfrenta la gobernanza ambiental de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, una de las Áreas Naturales Protegidas más importantes en México. El estudio identifica los actores sociales involucrados, sus intereses, estrategias, poder relativo y acciones. La información pone en claro que el mayor problema que enfrenta la gobernanza ambiental resulta de los intereses y acciones contradictorias que llevan a cabo los diferentes actores sociales.*

*Abstract: This article analyzes the challenges faced by environmental governance of the Sian Ka'an Biosphere Reserve, one of the most important protected natural areas in Mexico. The study focuses on social actors involved, their interests, strategies, relative power and actions. The information obtained shows that the main problem faced by environmental governance actions comes from the various social actors.*

*Palabras clave:* gobernanza ambiental, Áreas Naturales Protegidas, México.

*Key words:* environmental governance, Protected Natural Areas, Mexico.

**D**urante los últimos 20 años, los impactos de las actividades humanas en el medio ambiente con sus múltiples consecuencias ecológicas, sociales y económicas se han convertido en un tema central en el ámbito político y académico. En el caso de la academia, la creciente preocupación por las interrelaciones hombre-naturaleza se refleja, ante todo, a través de un aumento casi inflacionario de publicaciones a partir del *Informe Brundtland* en 1987. Antaño dominio de las ciencias naturales, sobre todo de la biología, la identificación, documentación y evaluación de los cambios ambientales, así como el análisis de sus causas, hoy en día forma parte de la agenda de una amplia gama de disciplinas, incluyendo la sociología, la geografía humana y las ciencias políticas, entre otras.

\* Doctor en Geografía por la Universidad de Tréveris, Alemania. Temáticas de especialización: Geografía Ambiental, Geografía de Turismo. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología. Dirección: Av. San Rafael Atlixco 186, Col. Vicentina, C.P. 09340, México, D.F. Tel./Fax: (55) 5804-6471. Correo-e: <bren@xanum.uam.mx>.

En este contexto, uno de los temas más discutidos es el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como su gestión (Grimble *et al.*, 1995; Haller y Galvin, 2008). Además, se plantea la cuestión de nuevas formas de gobernanza ambiental (GA) más eficaces y socialmente balanceadas, puesto que durante los últimos años han surgido serías dudas con respecto al ambiguo concepto de desarrollo sustentable como paradigma de gestión de recursos naturales; así que no pocos científicos sociales cuestionan su utilidad práctica para enfrentar los complejos problemas socioambientales de la actualidad (véase por ejemplo Leff, 2000). Uno de los argumentos centrales de los críticos de dicho concepto tiene que ver con el hecho de que generalmente no toma en consideración —o por lo menos no de manera explícita— las realidades sociales, económicas y políticas que, a final de cuentas, causan y determinan los cambios ambientales (Barrow, 1995; Bryant y Bailey, 1997). Aunque no cabe duda que se ha progresado con respecto a la especificación de los objetivos del desarrollo sustentable, así como la medición y evaluación de las repercusiones ecológicas y socioeconómicas de las actividades humanas, aún existen deficiencias notables en cuanto a la instrumentación de dicho paradigma (Barrow, 1995; Bryant, 1997; Brenner, 2009a y 2009b), las que sólo pueden ser superadas a través del cuidadoso análisis de las estructuras de poder subyacentes, así como de los conflictos entre los diferentes grupos sociales involucrados en el uso de los recursos naturales (Bryant y Bailey, 1997; Geist, 1999; Brenner, 2009a; Brenner y Job, 2006). No cabe duda de que, para establecer regímenes eficaces y legítimos de GA, es indispensable generar más conocimiento acerca de los aspectos arriba mencionados. También resulta importante ampliar el enfoque del desarrollo sustentable, hasta ahora centrado, en buena medida, en aspectos biológicos o económicos, que todavía tiende a basarse en estimaciones de la capacidad de carga física de un ámbito natural dado. Resulta indispensable incluir en el análisis la dimensión social, cultural y política con el fin de lograr una perspectiva más integral y holística (Byrant, 1992).

En este contexto, la ecología política ofrece un acercamiento alternativo que, como se demostrará a continuación, interpreta la creciente degradación de los recursos naturales desde una perspectiva centrada en el análisis de las estructuras sociopolíticas que ponen en marcha este proceso y determinan sus resultados (Blaikie, 1985, 1995 y 1999; Blaikie y Brookfield, 1987; Bryant, 1992, 1997 y 1998; Bryant y Bailey, 1997). Por consiguiente, en este artículo, primero se abarcarán algunos aspec-

tos centrales de concepto de GA, así como las inquietudes principales de la investigación político-ecológica para analizar, desde la perspectiva de las ciencias sociales, los obstáculos de una GA eficaz y socialmente balanceada. Enseguida, se presentarán brevemente las condiciones geográficas y sociopolíticas de la zona de estudio, es decir, la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an (RBSK). Finalmente, se identificará, partiendo de un acercamiento político-ecológico, a los actores sociales involucrados en el manejo de la RBSK, con énfasis en sus intereses contrarios y acciones contrapuestas, los cuales dan origen a una serie de conflictos y retos para la GA de esta Área Natural Protegida.

#### ENFOQUES DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA ACERCA DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

Desde el punto de vista de Bulkeley (2005: 877), la gobernanza, en un sentido amplio, implica “la asignación autoritaria de recursos y el ejercicio del control y la coordinación, en donde los actores gubernamentales no son necesariamente los únicos participantes ni los más importantes” (traducción del autor). Esta definición se refiere a los medios que las instituciones gubernamentales utilizan de forma tradicional para asegurar el cumplimiento de normas formalmente establecidas, pero de igual forma reconoce que los actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales ambientales (ONGA), también están interesados en la toma de decisiones políticas y su instrumentación (Ford, 2003). Por otra parte, Leeuwis y Van den Ban (2004) señalan que una gobernanza efectiva requiere establecer un marco ampliamente aceptado que permita institucionalizar la interacción entre grupos interesados, negociar los intereses contrapuestos y mitigar los conflictos, para determinar así la forma en que se llevarán a cabo la toma de decisiones y el ejercicio del poder. Tal y como lo resumen Stoll-Kleemann *et al.* (2006: 4), “la gobernanza es la interacción entre instituciones, procesos y tradiciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en torno a cuestiones de interés público y a menudo privado, y cómo [...] es que los grupos interesados se hacen escuchar” (traducción del autor). También es importante mencionar que la GA está presente en diferentes escalas: global, nacional, regional y local. Con frecuencia, se lleva a cabo en varios niveles espaciales e involucra a actores sumamente heterogéneos (Adger y Jordan, 2009). Por esta razón, es improbable que el manejo

eficaz de una ANP sea puesto en práctica de forma jerárquica por una sola autoridad, ya que más bien requiere de un esquema de gobernanza de múltiples capas, uno en donde encajen todos los actores involucrados (Bäckstrand, 2006); más aún, se destaca que la GA debe estar comprometida con ciertos principios éticos. Con este espíritu, los actores comprometidos con la “buena gobernanza” deben fomentar de manera proactiva la participación de la sociedad civil en la toma democrática de decisiones para ampliar su legitimidad. La transparencia y la eficiencia administrativa son otras condiciones necesarias (Schteingart, 2007). Tal y como señalan Adger *et al.* (2001), las investigaciones actuales se enfocan en las evaluaciones de eficiencia, la justicia social y la legitimidad de una forma de GA determinada.

Sin embargo, la gestión de ANP como forma específica de GA todavía enfrenta serios problemas, particularmente en lo que se refiere al uso y control de los recursos, a la restricción de actividades económicas y al hecho de afectar (potencialmente) la capacidad de las comunidades rurales para ganarse la vida. En este contexto, los actores renuentes han desarrollado estrategias de resistencia, de acuerdo con la distribución del poder en un entorno natural y sociopolítico determinado (Bryant, 1997). En consecuencia, incluso actores aparentemente débiles, tales como las comunidades rurales, pueden evadir los reglamentos y desafiar seriamente a las autoridades gubernamentales mediante formas de desobediencia de bajo perfil pero constantes. También pueden buscar alianzas estratégicas con otros actores más influyentes, como con aquellas ONGA que tienen interés en defender los “intereses legítimos” de las comunidades locales (Adger *et al.*, 2001; Haller y Galvin, 2008).

Existen actores más poderosos, como las empresas nacionales y transnacionales, que están en posición de resistir de una manera más formal, por ejemplo, apelando a los tribunales (Bryant y Bailey, 1997). Por lo tanto, la aceptación de una forma determinada de GA depende en última instancia de varias condiciones interrelacionadas (Leeuwis y Van den Ban, 2004). La primera es que los actores involucrados deben estar de acuerdo, al menos en términos generales, respecto de la naturaleza, las causas y la severidad de un problema ambiental determinado. Otro requisito es establecer un acuerdo formal o informal que reconozca que ciertos actores poseen derechos legítimos y capacidad de intervención para dar respuesta a tales problemas. Además, los actores involucrados tienen que percibir que una medida determinada es, al mismo tiempo, eficiente y socialmente balanceada.

Desde un punto de vista teórico, los enfoques de la ecología política, orientados a los actores sociales, han demostrado ser conceptualizaciones adecuadas para entender con mayor profundidad las causas sociales subyacentes que pueden obstaculizar una GA eficaz y percibida como legítima. En este contexto, vale la pena destacar que la ecología política no es un sistema teórico homogéneo, sino más bien un conjunto variopinto de acercamientos teórico-metodológicos, provenientes de diferentes disciplinas, ante todo de la geografía humana, pero también de la sociología, la ciencia política, la economía y la antropología (Flitner, 2001: 249). Este eclecticismo dio popularidad a la ecología política entre la comunidad científica; no obstante, también llevó a una falta de coherencia teórica, puesto que los autores tienden a sostenerse en una amplia gama de macroteorías (Walker, 2006). En consecuencia, seguramente sería adecuado considerar a la ecología política como una manera de percibir, interpretar y explicar las razones sociales de la alteración del medio ambiente, que muchas veces (pero no siempre) se reflejan a través de un cambio de uso de suelo, y con frecuencia llevan consigo una disminución de la biodiversidad.

Un punto central en cualquier acercamiento político-ecológico es la conceptualización e identificación de los actores involucrados: sus intereses, motivos, estrategias de acción y conflictos con respecto al uso de recursos, lo cual es una precondition para resolver los múltiples problemas de gestión (Stonich, 1998a y 1998b). Otro aspecto clave está relacionado con el poder del cual disponen los respectivos actores para imponer sus intereses y llevar a cabo determinadas acciones. Hay cierto consenso en las ciencias sociales en el sentido de que “poder” no solamente debe referirse a la capacidad de los actores para promover sus intereses según su acceso a los recursos naturales, sino también al papel que juegan las estructuras políticas e institucionales; como lo menciona Lukes (1985), resulta importante identificar los actores capaces de controlar la agenda y el discurso político; es decir, también hace falta cuestionar quién decide cuáles son los asuntos y temáticas concretas que efectivamente se discuten en las instituciones donde se toman decisiones cruciales. En términos más abstractos, hay que investigar no sólo el “poder para”, sino también el “poder sobre”, del cual disponen los actores respectivos (Lukes, 1985: 36). También tienen un papel importante el poder y el derecho de disposición (en forma de acceso, uso, control) que tienen los actores de recursos naturales: “para entender mejor cómo afectan e influyen los cambios ambientales en los procesos políticos, hay que entender las relaciones de poder”

(Bryant, 1992: 27; traducción del autor). Puesto que las relaciones de poder son asimétricas y desiguales, los actores más influyentes generalmente están en condiciones de imponer sus intereses con respecto al uso de recursos. En este contexto, “uso de recursos” no necesariamente implica su explotación, impulsada por intereses primordialmente económicos, pues también existen actores poderosos como instituciones gubernamentales u ONGA internacionales, capaces de imponer una limitación e incluso una prohibición categórica sobre el uso de recursos naturales (Brenner y Job, 2006). En cambio, los actores más débiles a menudo no pueden actuar libremente, sino que, en buena medida, están a merced de otros actores más poderosos. No obstante, sería equivocado considerarlos por completo impotentes o pasivos, ya que “incluso los actores débiles disponen de cierto poder para actuar, con el fin de defender sus intereses” (Bryant y Bailey, 1997: 25; traducción del autor). Por ejemplo, comunidades locales social y políticamente marginadas pueden buscar el apoyo de una o varias ONGA para defender sus intereses contra instituciones gubernamentales y empresas transnacionales, aprovechándose de la influencia que tienen las organizaciones no gubernamentales en el discurso político y en los procesos administrativos (*ibid.*).

La valoración del poder relativo de los actores también requiere especificar los diferentes tipos de poder o recursos disponibles, que Uphoff (2005) sintetiza bajo seis diferentes categorías: recursos económicos, sociales, políticos, morales, de información y físicos. Los recursos económicos se relacionan con cuestiones como el control sobre capital, trabajo y territorio, así como los bienes y servicios que se producen; los recursos sociales corresponden al estatus social o las posiciones dentro de una estructura social determinada; los recursos políticos emanan de la autoridad normativa y administrativa del Estado y de su capacidad para asignar recursos financieros; los recursos morales resultan de la percepción de legitimidad de que pueden gozar algunos actores para llevar a cabo ciertas acciones; los recursos de información representan la posesión, o la capacidad de acceder o transmitir la información y, finalmente, los recursos físicos se basan en la fuerza física que un actor es capaz de ejercer contra otros para forzar la cooperación o la conformidad.

En consecuencia, la ecología política también se puede interpretar por un “campo de batalla de intereses”, en donde diferentes actores llevan a cabo diversas acciones para asegurarse el acceso y/o control sobre ciertos recursos naturales existentes en un lugar o región (Krings, 1998 y

2001). Cabe resaltar, además, que la aparición de nuevos actores tiende a incrementar la complejidad de la GA. Muchos regímenes tradicionales de GA que estaban limitados a unas cuantas formas específicas de uso de recursos y restringidos a grupos de usuarios definidos, ahora se han convertido en entornos de uso múltiple socialmente más complejos y altamente competitivos (Haller y Galvin, 2008; Leeuwis y Van den Ban, 2004).

Como afirman Lambin *et al.* (1994: 41f.), los actores pueden considerarse “como individuos, unidades domésticas y empresas que actúan de formas específicas según sus propios cálculos o reglas de decisión”. Otros autores (Bryand y Bailey, 1997), sin embargo, destacan que las instituciones gubernamentales, las ONGA y las comunidades locales también son actores importantes, aunque estas últimas no constituyen necesariamente unidades homogéneas en términos sociales. Los actores también pueden ser clasificados con base en la distancia física que guardan con respecto a la ANP y las acciones específicas que llevan a cabo en diferentes niveles espaciales. Con respecto a la integración e involucramiento espacial, la mayoría de los investigadores distingue entre “actores vinculados a un lugar específico” (por ejemplo agricultores o pescadores a pequeña escala) y “actores no vinculados a un lugar específico” (e.g. instituciones gubernamentales, políticos, corporaciones internacionales financieras y económicas) (Geist, 1999). Sin embargo, esta diferenciación aproximada no siempre toma en consideración la complejidad de los actores involucrados ni las implicaciones espaciales de sus acciones. Por lo tanto, algunos autores (Bryant, 1992; Weizenegger, 2003) sugieren distinguir también entre actores que operan en los ámbitos local, regional, nacional y global, respectivamente. Algunos de ellos, como instituciones gubernamentales influyentes u ONGA internacionales, incluso son capaces de actuar en varios niveles espaciales al mismo tiempo (Weizenegger, 2003).

A continuación se presentará, después de una breve descripción de las condiciones geográficas y sociales de la zona de estudio, la configuración de los múltiples actores involucrados, subrayando intereses contrapuestos y conflictos, puesto que el conocimiento de estos hechos sociales facilita la comprensión de las causas últimas de los problemas de GA que enfrenta esta ANP, al igual que otras áreas protegidas en México y posiblemente en otros países de América Latina.

## LA RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN

### *Condiciones geográficas y sociopolíticas*

La Reserva de la Biosfera Sian Ka'an (RBSK) es una de las ANP más importantes y reconocidas de México.<sup>1</sup> Fue declarada en enero de 1986 y reconocida internacionalmente sólo un año más tarde por la UNESCO como miembro de la red internacional de Reserva de la Biosfera<sup>2</sup> y, al mismo tiempo "Patrimonio Natural de la Humanidad".<sup>3</sup> Se ubica en la costa del Mar de las Antillas, en la porción costera central del estado de Quintana Roo, unos 140 kilómetros al sur de Cancún y unos 100 kilómetros al norte de Chetumal (figura 1). La reserva tiene una extensión de 652 193 ha; de las cuales, aproximadamente, 120 000 son marinas. La porción marina incluye una barrera continua de arrecifes de unos 110 kilómetros de longitud que resulta crucial para la conservación del ecosistema costero (INE, 1996).

Se trata de una zona de transición entre ecosistemas terrestres y marinos que contienen una extraordinaria diversidad de ambientes en buen estado de conservación. No obstante, los suelos pobres son poco aptos para actividades agrícolas. Debido al clima cálido subhúmedo, se desarrollan selvas medianas, selvas bajas, selvas inundables y manglares (*ibid.*). La RBSK es hábitat de 800 especies de plantas clasificadas y de 2 161 especies faunísticas, así como varios mamíferos amenazados o en peligro de extinción

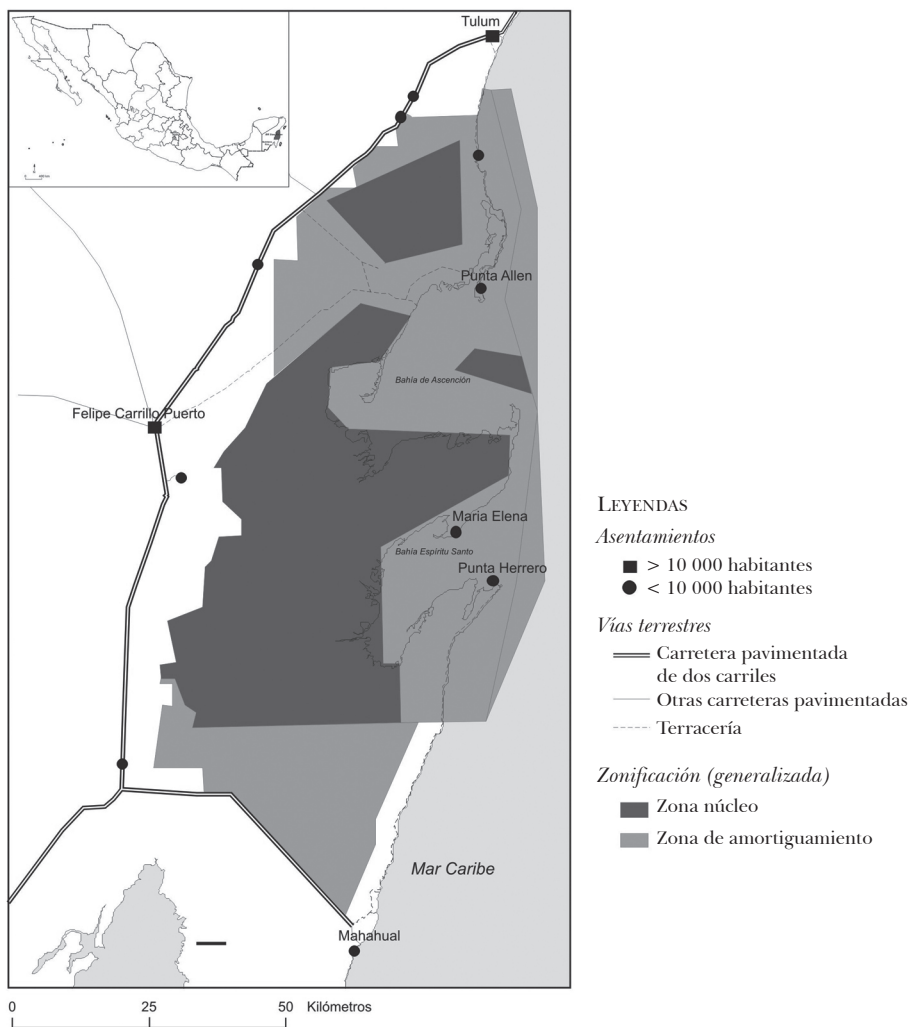
<sup>1</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, art. 48) establece que las RB "se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción".

<sup>2</sup> El concepto de RB fue desarrollado en el seno de la UNESCO en la década de 1970. Está estrechamente vinculado con el Programa "Hombre y biosfera" (en inglés: "Man and Biosphere") y pretende fomentar el uso sustentable, activo y participativo de los recursos naturales. Para poner en práctica este programa se han declarado, hasta el día de hoy, unas 500 RB en más de 100 países. México actualmente cuenta con 34 RB reconocidas por la UNESCO (<[www.unesco.org/mab/BRS](http://www.unesco.org/mab/BRS)>; fecha de consulta: 1/12/2008).

<sup>3</sup> A partir de 1975, la UNESCO puede declarar en el nivel mundial zonas y monumentos de alta importancia cultural o natural como "Patrimonio de la Humanidad". En el caso de las ANP, esta distinción aumenta su prestigio, pero también facilita la obtención de recursos financieros para su manejo. Actualmente, México cuenta con dos RB declaradas como Patrimonio Natural de la Humanidad: la RB "El Vizcaíno" en el estado de Baja California Sur, y la RBSK (<[www.whc.unesco.org/en/list](http://www.whc.unesco.org/en/list)>; fecha de consulta 1/12/2008).



Figura 1  
RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN



Diseño: H. Hüttl. 2006

FUENTES: TNC/ASK, 2005; INEGI, 2002; Conanp, 2006.

(Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003; INE, 1996). Sin embargo, son de particular importancia económica las colonias de langostas espinosas (*Panulirus argue*) que habitan principalmente en la Bahía de Ascensión. Aparte del turismo incipiente, la pesca de langostas y su comercialización es la actividad más importante que se realiza en la RBSK, como se señala más adelante.

Cabe destacar que gran parte de la reserva quedó despoblada, hasta fechas recientes, por sus condiciones biogeográficas, el aislamiento de la zona y el prolongado conflicto militar entre el gobierno mexicano y la población maya (conocido como la Guerra de Castas). Por lo tanto, su explotación fue eventual y extensa durante el siglo XIX y las primeras seis décadas del XX, y no se establecieron asentamientos permanentes durante este periodo. Por esta razón, en la actualidad la mayor parte de la reserva es territorio federal (97.3%), y sólo 2.7% es propiedad privada o pertenece a los ejidos ubicados al oeste de la RBSK (Bezaury-Creel, 2005).

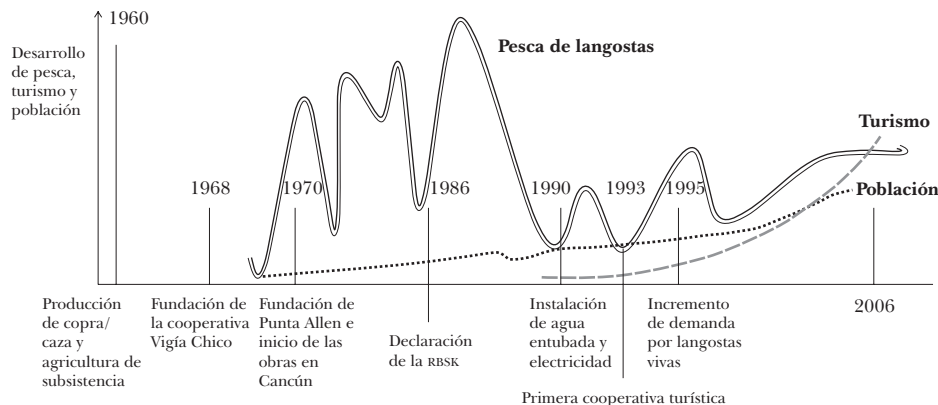
Debido a las adversidades edafológicas, las actividades económicas se limitaban a la extracción de chicle y maderas comerciales en la zona terrestre de la reserva, así como a la producción de copra en su porción costera (INE, 1996; Hüttl, 2006). No obstante, estas actividades se dejaron de realizar casi por completo a partir de los años 1960 y 1980, respectivamente: por un lado, la extinción de especies comerciales puso fin a la explotación forestal, y la extracción de chicle se redujo considerablemente al ser sustituido por materiales sintéticos; por el otro, la producción de copra decayó por la epidemia del amarillamiento letal de las palmeras (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003). Para compensar la pérdida de sus fuentes de ingresos, los trabajadores empleados en la producción de copra empezaron a intensificar la pesca comercial. Para asegurarse de sus derechos de uso de recursos, en 1968 se fundó la “Cooperativa de Producción Pesquera Vigía Chico”, y en 1970 se establecieron en la “Colonia Pesquera Javier Rojo Gómez”, ubicada en la ribera norte de la Bahía de Ascensión (gráfica 1 y figura 1). Esta colonia, mejor conocida como “Punta Allen”, es el asentamiento más importante de la reserva (433 habitantes en el año 2002) (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003). Al mismo tiempo, pescadores provenientes de Chetumal y de la isla de Cozumel han establecido dos pequeños campos pesqueros: Punta Herrero y María Elena, en las entradas de la Bahía de Espíritu Santo; ambos campos sólo son habitados en la temporada de pesca (julio a febrero) por 50 y 30 pescadores, respectivamente y carecen de infraestructura básica como agua potable y electricidad (Hüttl, 2006). En la actualidad, el número de pobladores de estas tres poblaciones y de una decena de pequeños asentamientos dispersos en

la franja costera, conocidos como ranchos, no supera las 1 000 personas. Asimismo, el entorno inmediato de la RBSK es escasamente poblado: en los seis ejidos que delimitan la reserva viven unas 1 500 personas en total, y la mayoría de ellas es población maya (*ibid.*).

Vale la pena mencionar que los miembros de la cooperativa pesquera lograron establecer un sistema de uso sustentable que garantiza la sobrevivencia de la población de langostas: con base en la reforma legal de 1957, que permite, al igual que el sistema ejidal, la asignación de ciertas porciones de superficie marítima a cooperativas para su uso, se dividió la superficie de la Bahía de Ascensión en 46 “campos”, los cuales fueron asignados para su uso a los miembros de la cooperativa, quienes tienen el derecho exclusivo de usufructo permanente (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003). Los beneficiados son responsables del manejo sustentable de sus campos, lo cual implica, entre otras cosas, el respeto del reglamento de explotación pesquera (establecido en el plan de manejo de la RBSK) y actividades de vigilancia para impedir la pesca furtiva. Cabe señalar que, debido a los altos precios pagados por los acopiadores de colas de langostas, esta actividad permite a los miembros de la cooperativa y a sus familiares gozar de un nivel de vida superior al promedio regional (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003). No obstante, los huracanes periódicamente afectan a las poblaciones de langostas y destruyen los dispositivos usados para la pesca (gráfica 1). Además, a partir de 1986, la explotación de los recursos pesqueros está reglamentada bajo la legislación ambiental federal y supervisada por varias instituciones federales como la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

A partir de mediados de la década de 1990, el creciente número de visitantes de la RBSK produjo una diversificación de la actividad económica en Punta Allen, así como una complejidad aún mayor con respecto a los actores sociales interesados en los recursos naturales. En 1994 se fundó la primera cooperativa turística (gráfica 1) y hasta la fecha se han establecido tres más en Punta Allen, dos en Muyil y otra, más recientemente, en Punta Herrero (Hüttl, 2006). Por lo general, las cooperativas tienen convenios (formales o por palabra) con operadoras turísticas que se encargan del transporte de los turistas provenientes de la “Riviera Maya” (la franja costera entre Cancún y Tulum) y de gran parte de la comercialización de las excursiones. Hoy, el turismo y la pesca de langostas tienen prácticamente la misma importancia económica para la población de Punta Allen (gráfica 1).

Gráfica 1  
PUNTA ALLEN: EVENTOS Y TENDENCIAS SOCIOECONÓMICAS



FUENTE: Solares-Leal y Álvarez Gil, 2003 (modificado).

A pesar de la baja densidad de población y el buen estado de conservación, la GA de la reserva enfrenta una serie de problemas. Entre los procesos que más amenazan el equilibrio ecológico destaca el desarrollo turístico acelerado y difícilmente controlable en la franja costera norte (Riviera Maya) y, en menor medida, en la “Costa Maya”, es decir, la franja costera entre Majahual y Xcalak al sur de la reserva (figura 1). Ello debido a que estas partes son las más accesibles y cuentan con un alto potencial turístico; por lo que hay indicios claros de operaciones de especulación, incluyendo la venta ilegal de terrenos. En este contexto, resulta problemática la práctica común de ampliar y modificar las instalaciones turísticas (hoteles, *fishing lodges* y residencias vacacionales), realizada generalmente sin autorización por parte de las autoridades (Hüttl, 2006). Además, las actividades realizadas por los turistas pueden causar alteraciones ambientales; por ejemplo, ya que aún no se ha aplicado concepto alguno de manejo de visitantes, prácticamente todos los grupos de turistas visitan los mismos lugares en la Bahía de Ascensión (manglares, hábitat de aves acuáticas), lo cual puede alterar el ecosistema acuático (*ibid.*). Otro problema, aunque de menor escala, es la práctica de la caza ilegal para fines de autoconsumo o comerciales, realizada por los habitantes de los ejidos al oeste de la RBSK (INE, 1996). Finalmente, la gran extensión de la RBSK, aunada a la falta crónica de recursos humanos,

financieros y de caminos transitables, dificulta las acciones de control y protección.

Cabe señalar que la declaración de la RBSK en 1986 trajo consigo un cambio profundo de régimen de gobernanza de los recursos naturales: antes de esta fecha, la cooperativa pesquera local determinó, en buena medida, las modalidades de su acceso y uso bajo un esquema establecido de gestión comunal con escasa intervención de actores externos. Después, el Estado mexicano estableció un nuevo régimen de uso público-múltiple, bajo la responsabilidad de una institución federal —primero el Instituto Nacional de Ecología y, a partir de 2000, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Resulta obvio que esta intervención gubernamental, junto con el cambio de régimen de GA, provocaron diferentes formas de resistencia por parte de la población local afectada y otros actores recientemente interesados en el aprovechamiento económico de la porción costera de la RBSK.

#### ACTORES SOCIALES Y CONFLICTOS

Para identificar a los actores que operan a diferentes niveles espaciales, sus intereses, acciones concretas, así como los conflictos resultantes, se aplicaron entrevistas cualitativas semiestructuradas, con base en guiones previamente elaborados. Sin contar con información previa, este acercamiento cualitativo resultó adecuado para detectar y explicar los procesos socioespaciales complejos relacionados con el manejo de las ANP.

En un primer paso se identificaron, con base en documentos disponibles así como en conversaciones informales con informantes clave, los actores más evidentes. Después, se contactó personalmente a dichos actores o a sus representantes (funcionarios de instituciones gubernamentales, ONG, prestadores de servicios turísticos, autoridades locales, entre otros). Las entrevistas, de una duración promedio de una hora, se realizaron entre diciembre de 2005 y abril de 2006. En total se realizaron 65 entrevistas: nueve con representantes de instituciones federales, siete con instituciones estatales y nueve con instituciones municipales; 12 con organizaciones no gubernamentales; nueve con cooperativas pesqueras y turísticas; así como 19 con representantes de población local (ocho en Punta Allen, ocho en Punta Herrero y tres en María Elena). Para asegurar la consideración de todos los actores relevantes, se aplicó el concepto de “bola de nieve”, es decir, se solicitó a los entrevistados nombrar a otros

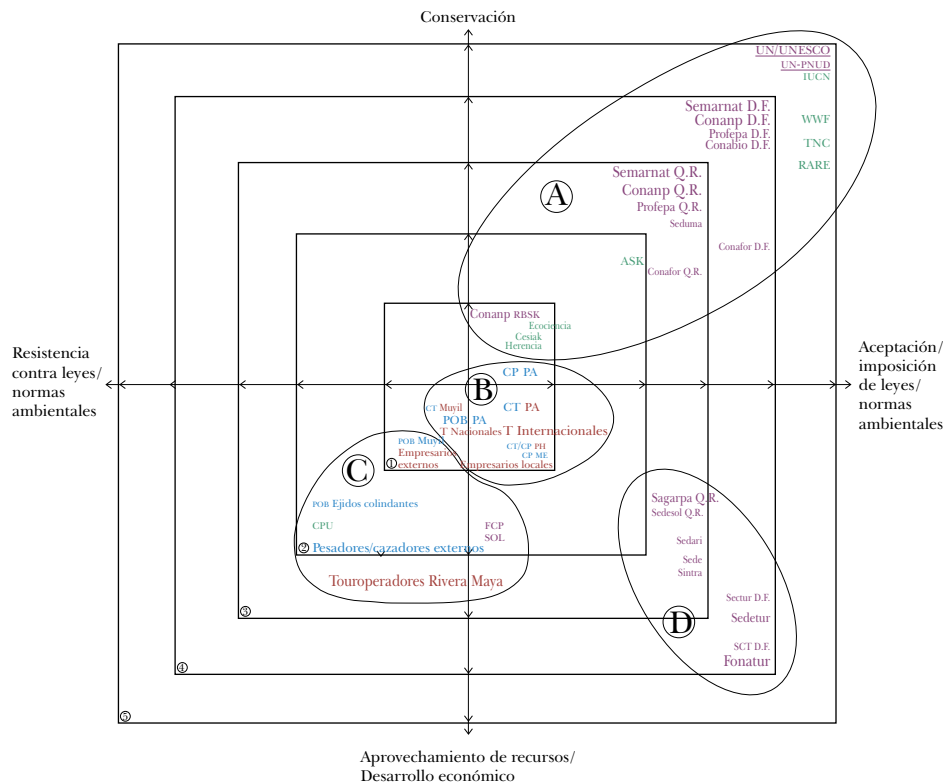
actores involucrados en el manejo de la RBSK. De esa manera se logró obtener sucesivamente un panorama más claro del espectro de actores relevantes. Por lo general, las entrevistas se grabaron de forma digital y se transcribieron después; en pocas ocasiones los entrevistados rechazaron la grabación de sus respuestas; sin embargo, siempre permitieron que se tomaran apuntes. Las entrevistas fueron interpretadas de forma cualitativa con un análisis de discurso que consideró el contenido y la estructura de las entrevistas. Para contextualizar e interpretar mejor las afirmaciones y comentarios expresados por los entrevistados, se comparó la información proporcionada mediante las entrevistas con información obtenida a través de observaciones no participativas, así como análisis de bibliografía e informes técnicos.

Al tomar en cuenta las diferencias de su radio de acción, poder relativo e intereses en el uso de los recursos naturales se pueden identificar cuatro grandes grupos de actores: *a*) sector gubernamental e instituciones supranacionales; *b*) organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA); *c*) población local, y *d*) sector turismo y turistas. Pertenecen al sector gubernamental diez instituciones federales (sin tomar en cuenta sus dependencias regionales en el estado de Quintana Roo), cinco dependencias estatales y dos municipios. Además, Naciones Unidas está involucrada indirectamente en el manejo de la RBSK, a través de diferentes apoyos dentro del marco de los programas “Hombre y Biosfera” a cargo de la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup> (figura 2).

Esta situación compleja se explica a través de la relevancia política de la reserva tanto a nivel nacional como internacional. Por otra parte, su alta biodiversidad, buen estado de conservación y vocación turística despertaron el interés de diferentes instituciones gubernamentales para controlar o influenciar, de una u otra manera, el uso de los recursos. En el plano federal y estatal, se pueden identificar dos grupos de actores: *a*) las instituciones gubernamentales que primero persiguen la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, y *b*) las dependencias que promueven en primer lugar el desarrollo socioeconómico. Dentro del primer grupo, el actor más influyente es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), junto con sus dependencias descentralizadas: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp);

<sup>4</sup> La UNESCO puede ser considerada un actor supranacional que influye de manera indirecta en la política ambiental nacional y en el manejo de ANP concretas.

Figura 2  
RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN: ESPECTRO DE ACTORES



- |   |  |
|---|--|
| <p><b>LEYENDAS</b></p> <p><i>Actores</i></p> <p>Instituciones gubernamentales y <u>supranacionales</u>.</p> <p>Organizaciones No Gubernamentales (ONG).</p> <p>Población local.</p> <p>Sector Turismo.</p> <p>Actor híbrido (Población local/Sector Turismo).</p> <p><i>Poder/influencia (potencial y real)</i></p> <p>Bajo.</p> <p>Mediano.</p> <p>Alto.</p> <p><i>Nivel espacial de acciones e influencia</i></p> <p>① Local, dentro de los límites de la RBSK.</p> <p>② Local, en el entorno inmediato de la RBSK.</p> <p>③ Regional (Estado de Quintana Roo).</p> <p>④ Nacional.</p> <p>⑤ Internacional/global.</p> | <p><b>ABREVIACIONES</b></p> <p>CP = Cooperativa Pesquera.</p> <p>CT = Cooperativa Turística.</p> <p>FCP = Felipe Carrillo Puerto (Gobierno municipal).</p> <p>PA = Punta Allen.</p> <p>PH = Punta Herrero.</p> <p>POB = Población.</p> <p>SOL = Solidaridad (Gobierno municipal).</p> <p>T = Turistas.</p> |
|---|--|

FUENTE: Elaboración propia.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y Comisión Nacional Forestal (Conafor). Sus objetivos centrales son la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales, así como el cumplimiento de las normas ambientales (figura 2). El poder político, de información y físico de estas instituciones se basa en su función normativa que les permite imponer, por lo menos parcialmente, la forma de uso de los recursos naturales en las lindes de la reserva. También disponen de recursos financieros considerables, provenientes de diferentes programas del gobierno federal: “Gracias al apoyo diverso de las diferentes instituciones hay fondos que ayudan a las comunidades y que les dan una alternativa al abuso de los recursos naturales. Ahora ya ven el beneficio del uso sostenible de la reserva” (entrevista funcionario Conanp).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Quintana Roo (Seduma), en cambio, sólo puede ejercer su función normativa fuera de la RBSK. Además, su margen de maniobra es mucho más restringido, ya que cuenta con menos recursos políticos y de información (Hüttl, 2006). Cabe mencionar que todas las instituciones nombradas también promueven, a través de sus diferentes programas, el uso sustentable de los recursos naturales, es decir, el desarrollo socioeconómico; no obstante, la prioridad sigue siendo la protección y conservación del ecosistema costero.

En cambio, las instituciones federales que fomentan primordialmente el desarrollo socioeconómico y el aprovechamiento de los recursos naturales son, en orden de su importancia: el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en menor medida, la Secretaría de Turismo (Sectur) y la Secretaría de Transporte y Comunicaciones (SCT). En el nivel estatal, realizan actividades en el entorno de la RBSK la Secretaría de Desarrollo Turístico (Sedetur), la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural e Indígena (Sedari), la Secretaría de Desarrollo Económico (Sede) y la Secretaría de Infraestructura y Transporte (Sintra) (figura 2). Las autoridades municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad tienden a enfocarse en el fomento del desarrollo económico, ante todo del turismo. Aunque tengan una serie de competencias legales en la localidad, no tienen mayores recursos políticos (en particular financieros y humanos) a su disposición.

Cabe destacar que la poca vocación de la zona para las actividades agropecuarias y la baja densidad poblacional limitan considerablemente el interés de las instituciones gubernamentales para intervenir. Además,



la LGEEPA (art. 6) establece que la Semarnat (a través de la Conanp) coordina y supervisa las acciones que pretenden realizar las demás instituciones gubernamentales en la RBSK. Sin embargo, el fomento al turismo por parte de Fonatur y, en menor medida, por Sedetur en las franjas costeras al norte y al sur de la RBSK, es considerado por la mayoría de los encuestados la única actividad gubernamental que podría afectar seriamente el equilibrio ecológico de la reserva. En este contexto, la preocupación no se refiere tanto a los programas de promoción, sino más bien a la construcción de la infraestructura necesaria; que seguramente causará un incremento de inversiones y, en consecuencia, la construcción de más establecimientos turísticos en el litoral de la reserva: “La preocupación principal de Sian Ka’an es la tendencia [...] de flexibilizar las leyes o hacerlas menos rígidas, ya que favorece a la industria [...] hotelera; lo que va a atentar a medio o largo plazo contra el estado de conservación” (entrevista con funcionario de Conanp). La misma preocupación manifiesta un funcionario del municipio de Solidaridad: “Un conflicto que yo conozco [...] es sobre construcciones dentro de la reserva [...] tengo entendido que hay asentamientos humanos de forma irregular”.

El grupo de las ONGA está constituido por cuatro organizaciones internacionales; tres de ellas tienen su base en Estados Unidos: el World Wide Fund for Nature (WWF), The Nature Conservancy (TNC), Rare Conservation y la World Conservation Union (IUCN por sus siglas originales en inglés); cinco son mexicanas: Amigos de Sian Ka’an (ASK), Ecociencia, el Centro Ecológico de Sian Ka’an (Cesiak), Herencia de Punta Allen y Carrillo Portenses para el Desarrollo Integral de la Zona Maya (Cpu) (figura 2). Con excepción de la iniciativa local Cpu que abarca un grupo de residentes inconformes con el establecimiento de la ANP y ejerce presión sobre la Conanp para que autorice desarrollos turísticos en la franja costera del municipio de Felipe Carrillo Puerto, el conjunto de las ONG es relativamente homogéneo en cuanto a sus intereses y acciones: sus programas generalmente son diseñados para mejorar el bienestar de la población local a través del uso sustentable de los recursos naturales; pretenden promover la aceptación de la RBSK en sí, y de las normas ambientales relacionadas con su existencia (figura 2). Aunque todas las ONGA disponen de ciertos recursos económicos, morales y de información, su distribución es sumamente desigual: mientras que WWF, TNC y Rare Conservation son organizaciones profesionales que cuentan con un presupuesto considerable, actúan a nivel mundial, gozan de prestigio internacional y llevan a cabo programas específicos, las ONGA locales sólo llevan a cabo actividades en

la RBSK y su entorno inmediato; por lo general, no cuentan con un personal profesional ni con financiamiento continuo (Hüttl, 2006). Sólo los ASK han tenido un papel importante desde el principio: antes del establecimiento de la reserva, dicha organización estaba activa en la región y ha participado de manera determinante en el proceso de la declaración. Desde entonces, ha recibido apoyos económicos notables de ONGA internacionales y ha tenido influencia con respecto a las políticas del manejo de la RBSK (Hüttl, 2006).

La población local se divide en dos grupos: los miembros de cooperativas pesqueras y turísticas legalmente reconocidas (incluyendo sus familiares), que habitan la franja costera de la RBSK, y los demás residentes, que no pertenecen a ninguna organización; los últimos viven, en su mayoría, en el entorno inmediato de la reserva. Dentro del primer grupo, los más influyentes son los miembros de la Cooperativa de Producción Pesquera Vigía Chico de Punta Allen (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003; figura 2), pero todos disponen de notables recursos económicos, sociales y morales. Es la organización social legalmente reconocida más antigua de la reserva, la cual controla, a través de las concesiones de pesca de langostas, la explotación de recursos naturales apreciados en el mercado regional, nacional e incluso internacional. Su alto nivel de coherencia social les permite manifestar sus intereses frente a la Conanp y las ONGA; al mismo tiempo, les proporciona una posición de negociación fuerte (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003; Hüttl, 2006): “Las comunidades locales tienen una gran influencia, absolutamente. Es probable que tengan la mayor influencia y son muy exitosas debido a que existen muchas cooperativas organizadas” (entrevista conducida en inglés, miembro de Cesiak).

No obstante, los miembros de las Cooperativas Turísticas de Punta Allen también tienen un papel importante, ya que disponen de recursos económicos y sociales: controlan el monopolio de la oferta de servicios turísticos en la parte más atractiva de la RBSK. Sus competidores, es decir, la Cooperativa Turística de Muyil (en el noroeste de la reserva) y la Cooperativa Pesquera-Turística de Punta Herrero cuentan con menor potencial turístico, o se ubican en zonas menos accesibles.<sup>5</sup> En términos generales, las organizaciones aceptan las normas ambientales impuestas por la Conanp, ya que de esa manera lograron asegurarse el derecho exclusivo

<sup>5</sup> Las cooperativas turísticas se pueden considerar “actores híbridos” (figura 2): por un lado, pertenecen al grupo de la población local, pero también forman parte del sector turístico, ya que participan activamente en esta actividad: ofrecen sus servicios a los visitantes y cooperan con operadoras turísticas ajenas.

al uso de los recursos naturales, excluyendo a los competidores externos con el consentimiento de las instituciones gubernamentales. En cambio, la población no organizada de Punta Allen, Muyil, María Elena y Punta Herrero, así como de los ejidos colindantes al oeste de la reserva, no se beneficia de la misma manera del turismo ni de la pesca de langostas. Además, por no ser formalmente organizada y/o legalmente reconocida, recibe menos apoyo económico por parte de las instituciones gubernamentales y las ONGA. No sorprende, por lo tanto, que tiendan a rechazar, más que la población organizada en cooperativas, la reserva y las restricciones del uso de los recursos (figura 2): “Los principales problemas [...] son las personas de las comunidades que colindan con la reserva, ya que entran [...] a cazar, a robar plantas” (entrevista funcionario PNUD).

No obstante, vale la pena mencionar que las actividades ilícitas realizadas por la población ejidal (caza eventual, recolección de plantas comestibles, cultivo de maíz) son consideradas por la mayoría de los encuestados menos problemáticas que la pesca ilegal en la zona marítima de la reserva, practicada en su mayoría por personas o grupos ajenos a la región.

Finalmente, el sector turismo comprende, aparte de las cooperativas arriba mencionadas, las operadoras turísticas con sede en la Riviera Maya que ofrecen excursiones a Punta Allen y Muyil; los propietarios (foráneos y locales) de hoteles, *fishing lodges* y restaurantes, así como los turistas nacionales e internacionales (figura 2); todos ellos con considerables recursos económicos y de información. Aunque todos los prestadores de servicios persiguen principalmente intereses económicos, los propietarios que radican en la RBSK se sienten más comprometidos a respetar las reglamentaciones ambientales que los actores sin vínculo con la región: “Porque al menos la gente de aquí cuida, no destruye [...] pero las personas de fuera, ¿cómo lo puedes controlar? Vienen con otras ideas” (entrevista, miembro Herencia de Punta Allen).

En cambio, la mayoría de las personas entrevistadas opina que los turistas extranjeros visitan la reserva para experimentar “naturaleza virgen” y soledad; por lo tanto, generalmente respetan las limitaciones del uso (figura 2). Al mismo tiempo, los entrevistados sostienen la opinión de que los visitantes nacionales realizan mayoritariamente actividades recreativas más bien tradicionales como la natación y otros deportes acuáticos, razón por la cual tienden con mayor frecuencia a hacer caso omiso de las normas ambientales.

Como lo demuestra la figura 2, aparte de los cuatro grandes grupos de actores arriba mencionados, se puede identificar cuatro conjuntos de ac-

tores con ciertos intereses en común (gráficamente marcados con elipses). Al mismo tiempo, las diferencias de intereses y acciones contrapuestas entre los diferentes conjuntos de actores dan origen a una serie de conflictos que dificultan el manejo de la RBSK. El primer conjunto de actores (“A”) se compone de las instituciones gubernamentales y supranacionales encargadas de la protección ambiental, así como de una serie de ONGA (ubicada en la parte superior/derecha de la figura 2). Aunque actúan en diferentes niveles espaciales y disponen de recursos desiguales, tienen en común un fuerte interés en la conservación de los recursos naturales. Además, pretenden convencer u obligar a los actores inmediatamente afectados por las restricciones (sobre todo a la población local) a aceptar las normas ambientales, usando sus principales recursos de poder político, físico y de información: la autoridad de reglamentar el uso de los recursos naturales e incentivos económicos —que incluyen medidas coercitivas.

Estas medidas están dirigidas a los conjuntos de actores sociales considerados clave para el manejo exitoso, es decir, principalmente a la población local y al sector turismo (conjuntos “B” y “C”, ubicados en el centro y la parte inferior izquierda de la figura 2). En este contexto, los actores del conjunto “B” (la población local organizada, población no organizada de Punta Allen, incluyendo los prestadores de servicios turísticos, así como turistas nacionales y extranjeros) son influenciables, ya que están sujetos —en mayor o menor medida— al poder político de las instituciones gubernamentales y/o bien dependen —por lo menos en parte— de los recursos económicos y de información de las ONGA, sobre todo de las organizaciones internacionales. Sin embargo, estos actores de ninguna manera son impotentes ni pasivos, puesto que tienen varias opciones para resistir a la presión e incluso presionar a los actores del conjunto “A”: por ejemplo, pueden exigir apoyo financiero y técnico como “recompensa” de prácticas sustentables de aprovechamiento de los recursos naturales. Esta situación es potencialmente conflictiva, ya que los actores de ambos conjuntos (“A” y “B”) pueden movilizar sus “armas” de poder social y moral en cualquier momento para imponer sus intereses: “La reserva es una bomba de tiempo porque está presionando a la sociedad y tiene que haber alternativas de solución por parte de la administración de la reserva y por parte del gobierno estatal y federal” (entrevista, funcionario del municipio Felipe Carrillo Puerto).

En cambio, los actores que conforman el conjunto “C” (la población no organizada de Muyil y de los ejidos colindantes, la ONG “Carrillo Portenses para el Desarrollo Integral de la Zona Maya”, las autoridades

municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad, los pescadores y cazadores forasteros, así como las operadoras turísticas y empresarios turísticos externos) tienen más opciones de escapar de la influencia de los actores del conjunto “A”; puesto que la mayoría no radica dentro de los límites de la RBSK y no depende de sus recursos naturales para su subsistencia, es más móvil e independiente en sus acciones; cabe destacar que es el grupo de actores que menos acepta las restricciones de uso (figura 2), pues su interés se centra más bien en el aprovechamiento económico de los recursos naturales, recurriendo a su poder económico, social y de información.

En este contexto, la mayoría de los entrevistados opina que las operadoras turísticas de la Riviera Maya y los empresarios externos son los actores cuyas acciones potencialmente afectan el equilibrio ecológico de la reserva: los primeros están en condiciones de e interesados en aumentar la afluencia turística en la RBSK, al hacer uso de su función crucial en la cadena de producción turística: el control de la comercialización de los viajes y su poder de negociación frente a las cooperativas locales. Los empresarios, por su parte, tienen a su disposición el capital y el *know-how* necesarios para realizar inversiones de mayor escala en infraestructura turística. Al tomar en cuenta estos recursos de poder, resulta incierto que los actores del conjunto “A” puedan controlar en el largo plazo el desarrollo turístico en la franja costera de la reserva: “El problema no sólo es que nos quitan el trabajo (los tour-operadores externos), sino que la gente de fuera no cuida al ecosistema tanto como nosotros. Son iniciativas privadas que sólo quieren ganar dinero y cuando ya no haya nada de lo que puedan sacar provecho, ya se van. No tienen interés en un uso sostenible” (entrevista, miembro de la Cooperativa Turística Punta Allen).

Finalmente, las instituciones gubernamentales que conforman el conjunto “D” no están involucradas directamente en el manejo de la RBSK. Tampoco realizan acciones de mayor alcance dentro de sus límites. No obstante, sus actividades —orientadas primordialmente hacia el fomento de desarrollo socioeconómico y a la facilitación de la infraestructura necesaria— pueden repercutir seriamente en su entorno inmediato. En este sentido, las instituciones más influyentes son Fonatur y, en menor medida, Sedetur: ambas están fomentando el desarrollo turístico tanto en la Riviera Maya como en la Costa Maya, haciendo uso de su poder político y de información; cabe la posibilidad de que la urbanización turística se expanda simultáneamente en el norte y sur del área protegida. Por lo tanto, la expansión de la urbanización turística en las costas quintanarroenses,

fomentada decididamente por el Estado mexicano desde hace más de 30 años, posiblemente será el reto más serio que enfrenta el manejo de la RBSK: “Las principales amenazas vienen del desarrollo descontrolado que hay por el norte desde Playa del Carmen y Cancún y por el sur desde Majahual. Cuando el turismo está mal desarrollado [...] cuando hay competencia desleal y no hay responsabilidad [...] y cuando se privilegia poca gente [...] entonces vienen los problemas ambientales” (entrevista funcionario Conanp).

#### DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN:

##### IMPLICACIONES PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

El estudio presente ha detectado que, también en el caso de las ANP consideradas de manejo exitoso, se presentan serios problemas de GA que pueden limitar considerablemente el poder y contrarrestar los esfuerzos de las instituciones gestoras: se comprobó la existencia de una amplia gama de actores heterogéneos que persiguen objetivos diferentes y a menudo contrarios. También quedó claro que el tradicional régimen de GA, basado en arreglos institucionales locales en cuanto a la pesca, se ha convertido en un entorno de uso múltiple sumamente complejo y competitivo en términos socio-políticos y geográficos.

Esta complejidad dificulta considerablemente el establecimiento y la aceptación de un régimen de GA moderno, de múltiples capas, en donde encajen todos los actores involucrados. Peor aún, parece que todavía predomina una visión instrumental de GA por parte de las instituciones gubernamentales centrales y (aunque en menor medida) de las ONGA internacionales. Como se ha detectado en otras ANP mexicanas (Brenner 2009a), estos actores consideran que la solución de un problema socio-ambiental, como la gestión eficaz de una Reserva de la Biosfera, es responsabilidad exclusiva y preponderante de uno o varios actores particulares, los cuales deben lograr ciertos objetivos, apoyándose en una gama de recursos de poder político, económico, social y moral a su alcance (Godhand y Hulme, 1999). Según esta percepción, “el resto de la sociedad” es considerado como un conjunto de actores influenciados, sin capacidad ni legitimidad para evaluar la naturaleza o la severidad de los problemas ambientales; y mucho menos para resolverlos. No cabe duda que esta visión instrumental no sólo merma la legitimidad del régimen actual de GA en las ANP mexicanas, sino que también afecta su eficiencia.

Además, hay evidencias claras de que los actores ajenos al sector gubernamental y a los ONGA son capaces de resistir eficazmente frente a cualquier intento de imponer nuevos regímenes de GA “desde arriba”, lo cual va en contra de sus intereses percibidos como legítimos y vitales. Los resultados del trabajo también indican que los principales conflictos y tensiones existen entre el conjunto de actores que promueve la conservación y el grupo de actores interesados en el uso directo (pesca y caza) e indirecto (turismo) de los recursos naturales. Cabe resaltar que los últimos de ninguna manera son actores débiles ni fácilmente influenciados, sino que cuentan con notables recursos económicos, sociales y de información, así como con la capacidad de hacer uso de su poder en diferentes circunstancias. Además, están en condiciones de escapar del control y de las medidas de reglamentación: actúan desde bases seguras fuera de la reserva, no dependen de sus recursos y a menudo cuentan con apoyo gubernamental. Aunque no sean capaces de controlar la agenda ni el discurso político, no cabe duda que disponen de recursos para promover sus intereses en cuanto al acceso y usos de los recursos naturales; es decir, no necesariamente disponen de “poder sobre”, pero indudablemente sí de “poder para”.

Por otro lado, podemos destacar que el conjunto de actores centrados en la conservación se encuentra en una posición extraordinariamente fuerte: al contrario de otras ANP en México (Melo, 2002; Brenner y Job, 2006), están en condiciones de imponer, por lo menos, parte de la normatividad ambiental en los confines de la RBSK, aunque eso no equivalga a una GA legítima y socialmente balanceada. Esta situación se debe, en buena medida, a la cooperación entre varias ONGA e instituciones gubernamentales, lo que tiene un efecto sinérgico que amplía el margen de maniobra de todo el conjunto de actores interesados en la conservación. Además, resulta favorable que las demás instituciones gubernamentales interesadas en el desarrollo socioeconómico no interfieran seriamente en el manejo.

A pesar del poder extraordinario de los actores centrados en la conservación, cabe destacar que muchos de los demás actores involucrados no están de acuerdo en lo tocante a la naturaleza, las causas y las reivindicaciones de los problemas socioambientales que enfrenta la RBSK. Tampoco hay consenso entre todos los actores acerca de la legitimidad de intervención que reclaman ciertas instituciones gubernamentales y ONGA internacionales; muchos menos si esta intervención implica limitaciones de acceso a y uso de los recursos naturales, consideradas por muchos actores como injustas, innecesarias o ineficientes.

De esta manera, surge la pregunta: ¿qué se debe hacer? Lo expuesto señala que el manejo basado en los actores sociales implica una cuidadosa mediación y gestión de intereses y de conflictos para dejar satisfechos, en la mayor medida posible, los intereses de los actores involucrados y afectados, sin menoscabo de la conservación y del uso sustentable de los recursos naturales. Por lo tanto, las instituciones encargadas del manejo forzosamente tienen que actuar de coordinadores y conciliadores. Es preciso percibir el deterioro ambiental no como un problema cuya solución corresponde a unas cuantas instituciones gubernamentales u ONGA, recurriendo a los instrumentos tradicionales de gobernanza, sino como resultado de un conflicto de intereses profundamente arraigado entre un grupo amplio y heterogéneo de actores con intereses y objetivos divergentes y contrapuestos, incluyendo las mismas instituciones y organizaciones protagonistas, desiguales no sólo en cuanto a las medidas de recursos y poder a su disposición, sino también al potencial de movilizar diferentes tipos de recursos para imponer sus intereses.

Una GA orientada explícitamente a los actores y relacionada con una forma de manejo ampliamente aceptada puede ser una forma apropiada de mediar los intereses en conflicto que existen entre todos los actores involucrados, aunque esto implicaría que los actores enfocados en la conservación asumieran una responsabilidad adicional, aceptando su papel de mediadores. Sin importar qué estrategia institucional u operacional se seleccione, cualquier tipo de cuerpo de negociación debería fomentar la participación activa y no manipulativa de todos los actores, incluyendo los más conflictivos, así como desempeñar un papel importante en la toma de decisiones y en la instrumentación de las medidas de conservación. En todo caso, existen por lo menos dos asuntos importantes que deben abordarse: primero, los actores centrados en el uso estarían dispuestos a participar y asumir compromisos sólo si perciben que esto les permitiría alcanzar sus metas. Segundo, los actores enfocados en la conservación deben estar más dispuestos a ceder poder y responsabilidades.

Finalmente señalamos que las ciencias sociales deberían dedicarse más a la identificación de actores, intereses contrapuestos y conflictos socioambientales. Además, conviene dedicar más esfuerzo para analizar debidamente los múltiples intentos llevados a cabo para conciliar y mitigar dichos conflictos.



## BIBLIOGRAFÍA

- ADGER, N.W.; y A. Jordan. *Governing Sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- ADGER, N. W.; T. A. Benjaminsen; K. Brown; y H. Svarstad. "Advancing a Political Ecology of Environmental Discourses". *Development and Change* 32 (2001): 681-715.
- BÄCKSTRAND, K. "Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development". *European Journal of International Relations* 12(4) (2006): 467-498.
- BARROW, C. J. "Sustainable Development. Concept, Value and Practice". *Third World Planning Review* 17(4) (1995): 369-386.
- BEZAURY-CREEL, J. E. "Protected Areas and Coastal and Ocean Management in Mexico". *Ocean & Coastal Management* 48 (2005): 1016-1046.
- BLAIKIE, Piers. *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Londres: Longman, 1985.
- BLAIKIE, Piers. "Understanding Environmental Issues". En *People and Environment*, coordinado por S. Morse y M. Stocking, 1-30. Norwich, Reino Unido: University of East Anglia, 1995.
- BLAIKIE, Piers. "A Review of Political Ecology". *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 43 (3/4) (1999): 131-147.
- BLAIKIE, Piers; y S. Brookfield. *Land Degradation and Society*, Londres y Nueva York: Methuen, 1987.
- BRENNER, Ludger. "Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca" *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, 30 (2009a): 259-295.
- BRENNER, Ludger. "Challenges to Tourism Management in Protected Areas: Examples from Mexico". *Geographical Studies of Development and Resource Use* 1 (2009b): 1-27.
- BRENNER, Ludger; y Hubert Job. "Actor-Oriented Management of Protected Areas and Ecotourism in Mexico". *Journal of Latin American Geography* 5 (2) (2006): 7-27.

- BRYANT, Raymond L. "Political Ecology. An Emerging Research Agenda in Third-World Studies". *Political Geography* 11(1) (1992): 12-36.
- BRYANT, Raymond L. "Beyond the Impasse: the Power of Political Ecology in Third World Environmental Research". *Area* 29(1) (1997): 5-19.
- BRYANT, Raymond L. "Power, Knowledge and Political Ecology in the Third World: A Review". *Progress in Physical Geography* 22(1) (1998): 79-94.
- BRYANT, Raymond L.; y S. Bailey. *Third World Political Ecology*. Londres: Routledge, 1997.
- BULKELEY, H. "Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scale and Networks". *Political Geography* 24 (2005):875-902.
- FLITNER, M. "Politische Geographie und Political Ecology: Ein Diskussionsbericht". En *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*, compilado por P. Reuber y G. Wolkersdorfer, 249-255. Heidelberg Geographische Arbeiten. Heidelberg, Alemania: Spektrum, 2001.
- FORD, L. H. "Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society". *Global Environmental Politics* 3(2) (2003):120-134.
- GEIST, Helmut. "Exploring the Entry Points for Political Ecology in the International Research Agenda on Global Environmental Change". *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 43 (3/4) (1999): 158-168.
- GOODHAND, J.; y D. Hulme. "From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace Building in the New World Disorder". *Third World Quarterly* 20 (1) (1999): 13-26.
- GRIMBLE, R.M.; K. Chan; J. Aglionby; y J. Quan. 1995. *Trees and Trade-Offs: A Stakeholder Approach to Natural Resource Management*. Londres: International Institute for Economic Development, 1999.
- HALLER, T.; y M. Galvin. "Participation, Ideologies and Strategies: A Comparative New Institutional Analysis of Community Conservation". En *People, Protected Areas and Global Change* (vol. 3), coordinado por M. Galvin y T. Haller, 507-550. Berna: University of Bern, 2008.
- HÜTTL, Helen. "Handlungsorientierte Analyse der Akteure und ihrer raumbedeutsamen Verhaltensweisen in Großschutzgebieten. Das Fa-

- Ilbeispiel Biosphärenreservat Sian Ka'an (Mexiko)". Tesis de maestría en Geografía Económica, Munich/Alemania: Facultad de Geografía/Universidad de Munich, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL de ECOLOGÍA (INE). Serie Programas de Manejo: *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an*. México: Semarnap, 1996.
- KRINGS, Thomas. "Mensch-Umwelt-Beziehungen in den Tropen unter besonderer Berücksichtigung der Politischen Ökologie als Gegenstand der geographischen Entwicklungsforschung". *Rundbrief Geographie* 149 (1998): 22-25.
- KRINGS, Thomas; y Bernhard Müller. "Politische Ökologie: Theoretische Leitlinien und aktuelle Forschungsfelder". En *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*, compilado por P. Reuber y G. Wolkersdorfer, 93-116. Heidelberger Geographische Arbeiten, Heidelberg, Alemania: Spektrum, 2001.
- LAMBIN, E. F. *et al.* *Implementation Strategy for Land Use and Cover Change*. Stockholm y Bonn: IGBP Report 48, 1999.
- LEEUWIS, C.; y A. Van den Ban. *Communication for Rural Innovation. Rethinking Agricultural Extension*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Siglo XXI Editores, 2000.
- LUKES, S. *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985.
- MELO, Carlos. *Áreas Naturales Protegidas en México en el siglo XX*. México: Instituto de Geografía, UNAM, 2002.
- SCHTEINGART, M. "Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos". En *Estado, metrópoli y políticas sociales*, coordinado por J. A. Flores Vera, 185-193. México: Plaza y Valdés, 2007.
- SOLARES-LEAL, I.; y O. Álvarez-Gil. *Socioeconomic Assessment of Punta Allen: A Tool for the Management of a Coastal Community*. México: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), 2003.
- STOLL-KLEEMANN, S. *et al.* *Linking Governance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves*. Berlín: Humboldt University, 2006.

- STONICH, Susan. "Political Ecology of Tourism". *Annals of Tourism Research* 25(1) (1998a): 25-54.
- STONICH, Susan. "Development, Rural Impoverishment, and Environmental Destruction in Honduras". En *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America*, coordinado por M. P. Painter y W. H. Dirham, 63-99. Chicago: University of Michigan Press, 1998b.
- UPHOFF, N. "Analytical Issues in Measuring Empowerment at the Community and Local Levels". En *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, coordinado por D. Narayan, 67-98. Washington: The World Bank, 2005.
- WALKER, P. A. "Political Ecology: Where is the Policy?". *Progress in Human Geography* 30 (3) (2006): 382-395.
- WEIZENEGGER, Sabine. *Akteursorientiertes Großschutzgebietsmanagement—Beispiele aus Afrika südlich der Sahara*. Munich: Münchener Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, 2003.

Recibido: 23 de febrero de 2009  
Aceptado: 3 de febrero de 2010