

La gestión participativa de Áreas Naturales Protegidas mexicanas

Participatory management of Mexican Protected Natural Areas

Ludger Brenner

Recibido: 26 de junio de 2018

Aceptado: 15 de marzo de 2019

Resumen: Este artículo identifica los factores que obstaculizan la participación social en la creación y gestión de las Áreas Naturales Protegidas mexicanas, para contrastarlos con el desempeño del Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. Este consejo es una plataforma participativa que ha desarrollado, paulatinamente, una serie de capacidades notables. Los resultados de entrevistas cualitativas demuestran que resulta posible superar la mayoría de dichos obstáculos mediante una mejor organización interna del consejo, y a raíz de su capacidad creciente para promover los intereses de sus integrantes. No obstante, el desarrollo de dichas capacidades depende de varios factores externos.

Palabras clave: participación social, gestión, Reservas de la Biosfera.

Abstract: This paper identifies the obstacles stakeholder participation in Mexican Protected Areas management confronts, in order to contrast them with the outstanding performance of the Advisory Council to the El Vizcaíno Biosphere Reserve (Baja California), a participatory platform that has developed crucial capacities over the years. The results of qualitative in-depth interviews show that it is possible to overcome most of these obstacles by improving internal organization of the council and using the council's increasing power to lobby for members' interests. The development of these capacities depends, however, on several external factors that enhance or affect the platforms' performance.

Keywords: stakeholder participation, management, Biosphere Reserves.

La participación en el diseño, la implantación de la política pública ambiental y el establecimiento y la gestión de Áreas Naturales Protegidas (ANP) mexicanas, ha sido analizada intensamente durante las últimas dos décadas. Resalta que el número de publicaciones que analizan, desde diferentes perspectivas teórico-conceptuales, como la ecología política y la gobernaza ambiental, la inclusión de actores sociales heterogéneos en la toma de decisiones, se incrementó notablemente a partir de 2010. A la fecha, existen más de 50 publicaciones que abordan esta problemática.¹ Aunque existan estudios acerca otras categorías de ANP, como Parques Nacionales (Peterson, 2011; Martínez, Espejel y Martínez Valdés, 2014; López de Lara *et al.*, 2018; Méndez-López *et al.*, 2014) y Áreas de Protección de Flora y Fauna (García-Frapolli *et al.*, 2009), los académicos se centraron en las Reservas de la Biósfera (RB), reconocidas por la UNESCO, puesto que esta categoría de ANP es una piedra angular de la política de conservación ambiental, que explícitamente exige la inclusión de los actores locales en su gestión.

En este contexto, cabe adelantar que los autores coinciden en que los objetivos aún no se han alcanzado, debido a una serie de razones que se presentarán más adelante. Considerando los estudios realizados hasta la fecha, existe, a pesar de las diferencias en cuanto al acercamiento teórico-conceptual, un consenso de que la participación social sigue siendo esencialmente un procedimiento formal (Smardon y Faust, 2006). Así, “la participación se convierte en un instrumento político: puede afectar al proceso, pero no necesariamente a los resultados de las políticas públicas” (Vargas Paredes, 2011: 105-106). Es más, el establecimiento de RB y las restricciones legales subsecuentes son percibidos, en muchos casos, como una imposición unilateral (Harvey, 2001), lo cual genera múltiples y complejos conflictos. Además, dificulta la cooperación con las instituciones gestoras (Brenner y Job, 2012). Esta situación pone en entredicho la eficacia de las políticas públicas de conservación con base en el establecimiento de RB.

En cambio, resalta el hecho de que la situación de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (RBEV) contrasta con las apreciaciones negativas

1 Se realizó una revisión bibliográfica, usando varios bancos de datos. Se encontraron 53 publicaciones que abordan directa y explícitamente la participación social en el establecimiento y la gestión de las ANP mexicanas.

arriba señaladas: varios estudios que analizan los instrumentos ampliados para promover una gobernanza ambiental más incluyente, así como los resultados del presente trabajo, ponen en evidencia una aceptación relativamente amplia de esta ANP, e incluso de las restricciones legales que implica (Brenner y De la Vega, 2014; Hill, Byrne y Pickering, 2015). Al mismo tiempo, se ha observado un nivel inusual de participación de varios sectores sociales, facilitada principalmente por medio del Consejo Asesor (CA) (Brenner, Mayer y Stadler, 2016; Mayer *et al.*, 2018), que es la plataforma más importante para promover la inclusión en las ANP mexicanas.² Frente al evidente y notable contraste entre la tendencia observada a nivel nacional y la situación particular de la RBEV, surgen las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que impidieron una participación más plena en el establecimiento y la gestión de las ANP en México?
- 2) ¿Cuáles son las capacidades de participación que desarrolló el CA de la RBEV (CA-RBEV), que resultan marcadamente distintas a las identificadas en otras ANP mexicanas?
- 3) ¿Cuáles fueron los factores que han permitido el surgimiento y la consolidación de dichas capacidades?

La originalidad de esta contribución radica en la identificación de una serie de cualidades inusuales, alcanzadas mediante un espacio de participación relevante, así como en la explicación de los factores que generaron y/o facilitaron aquellas cualidades, tomando en consideración el contexto histórico, socioeconómico y político de la RBEV. El artículo está estructurado de la siguiente manera: primero, se identifican, con base en una revisión bibliográfica, los principales obstáculos que impiden una participación social más plena en la creación y la gestión de RB en México. A continuación, se describe, desde una perspectiva espacio-temporal, el contexto regional que influyó en la evolución de las capacidades que ha desarrollado el CA-RBEV, así como las técnicas de investigación aplicadas. En la siguiente sección

2 Desde el año 2000, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (LGEEPA) estipula las funciones, el número, los derechos y las obligaciones de los integrantes, así como reglas generales acerca del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, las funciones de los CA siguen siendo ambiguas, ya que los términos de esta ley son interpretados y aplicados de diferentes maneras, dependiendo de los intereses y la influencia de los actores que promueven (o no promueven) los respectivos consejos (Durand, Figueroa y Trench 2014). Además, el establecimiento de los CA no es obligatorio, sino una decisión discrecional administrativa.

se presentan y discuten los resultados de las entrevistas a profundidad con expertos. Finalmente, se identifican varios factores que tienden a favorecer la inclusión de actores sociales en la gestión de una ANP.

OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS MEXICANAS

La mayoría de los autores citados en este trabajo percibe “participación” (o “inclusión”, que suele usarse como sinónimo), de manera explícita o implícita, como un proceso de deliberación pública estructurado, cuya finalidad consiste en la toma y la implantación de decisiones consensuadas y apoyadas por los actores sociales involucrados. A pesar de este consenso general, el concepto fue abordado desde diferentes perspectivas teórico-conceptuales. En dicho contexto, destacan dos corrientes de percibir “participación” y explicar los obstáculos que impidieron la inclusión de cosmovisiones, perspectivas, puntos de vista e intereses de los distintos grupos sociales. Por un lado, la ecología política destaca las estructuras políticas y económicas, el poder, así como los intereses de los actores que limitaron el alcance de la participación social (Durand, Figueroa y Genet Guzmán, 2011). Por otra parte, el concepto de la gobernanza ambiental se centra en encomiendas de gestión, como políticas públicas eficientes, transparencia y participación efectiva en la toma de decisiones públicas.

Cabe mencionar que la concepción normativa de gobernanza ambiental generalmente no considera la participación de los actores locales como finalidad última, sino como un instrumento necesario para asegurar la viabilidad, la efectividad y la eficiencia de las políticas públicas (Rhodes, 1997). Interpretada de esta manera, se ha convertido en una normativa compartida para regir las relaciones entre el Estado y la sociedad, sobre todo durante el diseño y la implantación de políticas públicas. Al mismo tiempo, está relacionada con una visión jerárquica y funcional de participación: con base en la clasificación propuesta originalmente por Sherry Arnstein (1969) y modificada por Juñles Pretty (1995), generalmente se considera altos niveles de participación (llamados “colaboración” o “comanejo” por dichos autores) preferibles a los bajos, como las consultas públicas no vinculantes.

Resalta en este contexto el hecho de que, independientemente de la postura teórica-conceptual, la mayoría de los estudios concluye que las

instituciones gubernamentales —y en particular la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), institución responsable de la gestión de las ANP federales desde el 2000— no han logrado implantar plenamente políticas públicas que resulten en altos niveles de participación: 36 de los 53 trabajos revisados constatan la exclusión de amplios sectores sociales del proceso de la toma de decisión, la existencia de conflictos severos entre los usuarios de los recursos naturales y las instituciones gestoras, así como la resistencia clandestina o abierta contra la normatividad ambiental. Esto se puede clasificar como una ausencia o, cuando menos, un nivel bajo de participación. Otros cinco estudios concluyen que los actores locales decidieron no participar en la toma de decisiones, principalmente por falta de interés, ya que la existencia de las respectivas ANP no afectó de manera significativa sus actividades económicas ni su forma de vida. En el mismo orden de ideas, otros cinco estudios constatan una participación limitada y pasiva, lo que equivale a grados relativamente bajos. Sólo siete trabajos constatan niveles medianos o altos de participación.³ En concreto, los autores han identificado cuatro factores claves que obstaculizan la participación social (véase tabla 1).

En cuanto al establecimiento sin participación ciudadana de ANP, varios autores (Brenner y Job, 2012; Díaz Ávila *et al.*, 2005; Haenn, 1999; Halffter, 1981; Paré y Fuentes, 2007; Paz Salinas, 2005) observan que fue una práctica común hasta finales de los años ochenta. Aunque esta situación empezó a cambiar durante la década de los años noventa (García-Frapolli, 2009; Halffter, 2011; Martínez, Espejel y Martínez Valdés, 2014; Martínez, Brenner y Espejel, 2015), las consecuencias de creaciones unilaterales y en ocasiones precipitadas de ANP (véase tabla 1) han sido en severas en varias RB mexicanas, como Mariposa Monarca (Brenner, 2009; Brenner y Job, 2012), Los Tuxtlas (Durand y Jiménez, 2010; Paré y Fuentes, 2007), Montes Azules (Durand y Figueroa, 2014; Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014a, 2014b; Tejeda-Cruz, 2009; Trench, 2014), Ría Celestún (García-Frapolli *et al.*, 2009), Banco Chinchorro (Hoffman, 2014), Calakmul (Ericson,

³ Hay que tomar en consideración que dos de estos estudios fueron realizados en la RBEV (Brenner y De la Vega, 2014; Mayer *et al.*, 2018). Además, otros tres fueron elaborados a petición de la Conanp (Solares-Leal y Álvarez Gil, 2003), por miembros de ONG (Andrews, 2006), o publicados por instituciones gubernamentales (Bezaury-Creel y Gutiérrez-Cabonell, 2009). En estos casos, los autores evaluaron actividades de instituciones con las cuales tuvieron relaciones laborales o personales.

Tabla 1
Obstáculos de la participación en la gestión de Reservas de la Biosfera en México

Factores que limitan la gestión participativa	Factores causantes	Consecuencias para la gobernanza ambiental/gestión de RB	RB donde se observó
Escasa/nula participación en el proceso del establecimiento de la RB (elaboración del decreto y del plan de manejo)	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de experiencia en la administración y gestión de ANP; instituciones gestoras débiles - Estructuras sociopolíticas y administrativas tradicionalmente autoritarias (a nivel nacional y regional) - Falta de conocimiento acerca de las consecuencias concretas de la aplicación de la normatividad ambiental (usuarios locales) - Politización excesiva de proceso del establecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Resistencia (en ocasiones violenta) contra las medidas de gestión, sobre todo contra restricciones del acceso a y uso de los recursos naturales - No aceptación de la figura jurídica de la RB - Conflictos socioambientales entre usuarios de recursos naturales e instituciones gestoras - Nula/escasa cooperación entre instituciones gestoras y la población residente 	<ul style="list-style-type: none"> Mariposa Monarca, Montes Azules, Ría Celestún; Banco Chinchorro, Calakmul, Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado
Escaso/nulo interés y/o voluntad en participar, a pesar de la existencia de espacios/esquemas de participación	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa relevancia de la RB para la subsistencia de la población residente - Baja densidad de población/aislamiento geográfico - Bajo potencial de conflicto socioambiental - Presencia de instituciones influyentes (gubernamentales y no gubernamentales) - Bajo grado de organización social (población residente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Indiferencia frente a la existencia de la RB - Nula/escasa cooperación e interacción entre instituciones gestoras y la población residente 	<ul style="list-style-type: none"> Chamela Cuixtla, Sierra de Huautla, Tehuacán-Cuicatlán, Mapimí

<p>Exclusión externa: se impide (intencionalmente o no) el acceso de ciertos actores a eventos o consejos participativos, o se ignoran las decisiones tomadas por dichos consejos (para más detalles véase Perkins y Mitchell, 2005; Peterson, 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa/nula influencia de los consejos/foros participativos en las decisiones administrativas - Existencia de actores gestores interesados en limitar la influencia de opositores - Limitantes económicas y/o logísticas para asistir a las sesiones 	<ul style="list-style-type: none"> - Sian Ka'an, Calakmul, Montes Azules, Parque Nacional Bahía de Loreto
<p>Exclusión interna: se impide (intencionalmente o no) la participación significativa de una parte de los integrantes de los consejos/foros participativos (para más detalles véase Perkins y Mitchell, 2005; Peterson, 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formas y modalidades de comunicación dominantes (lenguaje, idioma, tecnología usada, vestimenta, conducta, etc.) - Forma de organización de los eventos participativos - Modalidad de toma de decisiones y dar seguimiento a las mismas - Desigualdades en cuanto a educación formal y experiencia laboral 	<ul style="list-style-type: none"> - No participación de determinados grupos sociales - Rechazo de la existencia de la RB (por parte de los actores excluidos) - Escasa legitimidad de los consejos/foros participativos - No implantación de las decisiones tomadas en los espacios/foros participativos - Ausencia de participación efectiva de determinados grupos, a pesar de su asistencia a las sesiones participativas - Predominio de determinados actores familiarizados con los procedimientos, que controlan el proceso de toma de decisiones - Toma de decisiones sesgadas
		<p>Montes Azules, Lacantún, Sierra de Huautla, Sian Ka'an, La Sepultura, Los Tuxtlas</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía citada en esta sección.

2006), Alto Golfo de California y Delta del Río de Colorado (Fraga y Jesús, 2008). Agrava este problema el hecho de que amplios sectores de la población local perciban que no reciben los suficientes ingresos alternativos para compensar los costos de oportunidad derivados de las restricciones legales (Esquivel Ríos *et al.*, 2014). Vale la pena destacar, sin embargo, que después de la modificación del Artículo 47 de la LGEEPA en 1996, se están llevando a cabo consultas públicas de manera más sistemática, con el afán de tomar en cuenta las preocupaciones y perspectivas de los actores sociales potencialmente afectados (Brenner y De la Vega, 2014; Halffter, 2011; Díaz Ávila *et al.*, 2005).

La falta de voluntad ó interés en participar se presenta a causa de los factores mencionados en la tabla 1, como ocurrió en las RB Chamela Cuixmala (Pujadas y Castillo, 2007), Sierra de Huautla (Durand, 2010); Tehuacán-Cuicatlán (Lee, 2014), e incluso en la RB Mapimí (Kaus, 1993), la primera ANP mexicana establecida (supuestamente) con la participación activa de la población residente (Halffter, 1981) (tabla 1). En estos casos, los beneficios que podrían derivar de la colaboración con las instituciones gestoras son percibidos como menores que los costos que implican (Durand y Jiménez, 2010; López-Medellín *et al.*, 2017; Reyes-García *et al.*, 2013; Ruiz-Mallén *et al.*, 2013). Además, la existencia de una ANP puede tener escasas consecuencias en las actividades económicas que desarrolla la población residente, como ocurrió en la RB Chamela Cuixmala (Pujadas y Castillo, 2007). Debido al bajo potencial de conflicto, las autoridades gestoras se abstienen de promover la inclusión de actores locales (Durand, 2003; Durand y Ruiz, 2009; Durand y Vázquez, 2011; Pujadas y Castillo, 2007; Reyes-García *et al.*, 2013). Sin embargo, esta situación puede tener consecuencias negativas si las circunstancias cambian, por ejemplo, a causa de la llegada de nuevos usuarios. Además, la no participación por falta de interés contradice los principios de las RB de la UNESCO y las normas legales mexicanas, que exigen la inclusión de la población residente.

En cuanto a la exclusión externa, resalta la escasa influencia de las decisiones de los CA en el diseño y la implantación de las políticas públicas (Peterson, 2011). Una modalidad de este tipo de exclusión es la no implantación de las recomendaciones y peticiones de los CA por parte de las instituciones gubernamentales competentes, la cual se constató en las RB El Vizcaíno (Brenner y De la Vega, 2014), Montes Azules (Durand,

Figueroa y Trench, 2014; Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014a, 2014b; Trench, 2014); Mariposa Monarca (Brenner, 2009), Sian Ka'an (Brenner y Job, 2012) y Ría Lagartos (Fraga, 2006). La representación adecuada de los actores interesados en participar constituye otro problema, ya que ciertos grupos son ignorados (intencionalmente o no) en el momento de designar los miembros de los CA, lo cual puede llevar a una representación sesgada. Esta tendencia fue observada en las RB Sian Ka'an (Brenner, 2010), Calakmul (Vargas Paredes, 2011) y Montes Azules (Durand, Figueroa y Trench, 2014), así como en el Parque Nacional Bahía de Loreto (Peter-son, 2011). Aparte, la imposibilidad de asistir a los eventos participativos por razones económicas o logísticas, como se observó en las RB Sierra de Huautla (Durand, 2010) y Montes Azules (Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014a, 2014b).

Por último, se han detectado varios factores que provocan una exclusión interna, la cual ha sido observada en las RB Montes Azules (Durand y Figueroa, 2014; Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014a, 2014b), Lacantún (Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014a; 2014b), Sierra de Huautla (Durand y Vázquez, 2011), Sian Ka'an (Brenner, 2010; López Hernández *et al.*, 2013), Montes Azules (Durand, Figueroa y Trench, 2014), Sierra de Huautla (Alonso-Yáñez, Thumlert y De Castell 2016), La Sepultura (Cruz Morales, 2014), Los Tuxtlas (Paré y Fuentes, 2007), así como en el Parque Nacional Huatulco (López de Lara *et al.*, 2018). Debido a estas circunstan-cias, los miembros influyentes de los CA están en condiciones de controlar la agenda del consejo y determinar la toma de decisiones.

Sin embargo, la transcendencia de dichos problemas depende de una serie de contextos históricos, socioeconómicos, geográficos, políticos y culturales, que inciden en el proceso de establecer y gestionar los respec-tivos espacios de participación. En el caso de los CA, se identificaron una serie de factores que pueden ocasionar —o agravar— los problemas arri-ba señalados. Por ejemplo, varias RB del sur y sureste mexicano fueron destinos de migrantes en búsqueda de tierras cultivables a partir de los años sesenta, lo cual causó ambigüedades e incertidumbre en cuanto a la tenencia de la tierra. Los conflictos agrarios resultantes afectaron considerablemente al desempeño y a la efectividad de varios CA. Así, los consejos se convirtie-ron en plataformas para dirimir conflictos e imponer intereses particulares, un hecho que impide la toma e implantación de decisiones consensuadas.

Esta tendencia fue observada en las RB Montes Azules (Durand, Figueroa y Trench, 2014; Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014b; Trench, 2014), Lacatún (Legorreta Díaz y Márquez Rosano, 2014b), Los Tuxtlas (Paré y Fuentes, 2007) y La Sepultura (Cruz Morales, 2014). Asimismo, en regiones de alta marginación, las desigualdades en cuanto al poder e influencia entre los actores sociales presentes (ejidatarios, no ejidatarios, instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, etcétera) han provocado composiciones sesgadas de los CA de las RB Mariposa Monarca (Brenner, 2009) y Sierra de Huautla (Durand y Vázquez, 2011). Por último, la organización interna de las comunidades representadas influye en el alcance de los CA: en zonas dominadas por el sistema ejidal y comunal, los consejos tienden a promover principalmente los intereses de los portadores de títulos de usufructo permanente, excluyendo a la población sin derechos agrarios. Esta tendencia ha sido observada en las RB Montes Azules (Durand, Figueroa y Trench, 2014) y Sian Ka'an (Brenner, 2010; López Hernández *et al.*, 2013).

ZONA DE ESTUDIO Y MÉTODOS

La RBEV es el ANP terrestre más grande de México (25 468 km²). Establecida en 1988, la reserva protege diversos ecosistemas áridos y marítimos poco alterados. Su zona núcleo incluye las lagunas de San Ignacio y Guerrero Negro, los sitios de reproducción más importantes para la población oriental de la ballena gris (*Eschrichtius robustus*), razón por la cual ambos humedales fueron declarados Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO en 1993 (mapa 1). Esta reserva es administrada por la Conanp, con base en el programa de manejo que entró en vigor en 2000.

La RBEV es considerada un ejemplo exitoso de conservación (Ortega-Rubio, Castellanos-Vera y Lluch-Cota, 1998), ya que la población de la ballena gris se ha recuperado paulatinamente después de haber sido prácticamente extinguida al inicio del siglo XX como consecuencia de la caza comercial. Desde los años ochenta, el número de cetáceos en ambas lagunas se mantiene estable (Brenner, Mayer y Stadler, 2016).

Desde el inicio de los años cincuenta hasta los ochenta, el centro de la península de Baja California, una región altamente periférica, se ha caracterizado por un incremento de población notable y una mayor explotación

Mapa 1

La Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (ubicación, zonificación y tenencia de tierra)

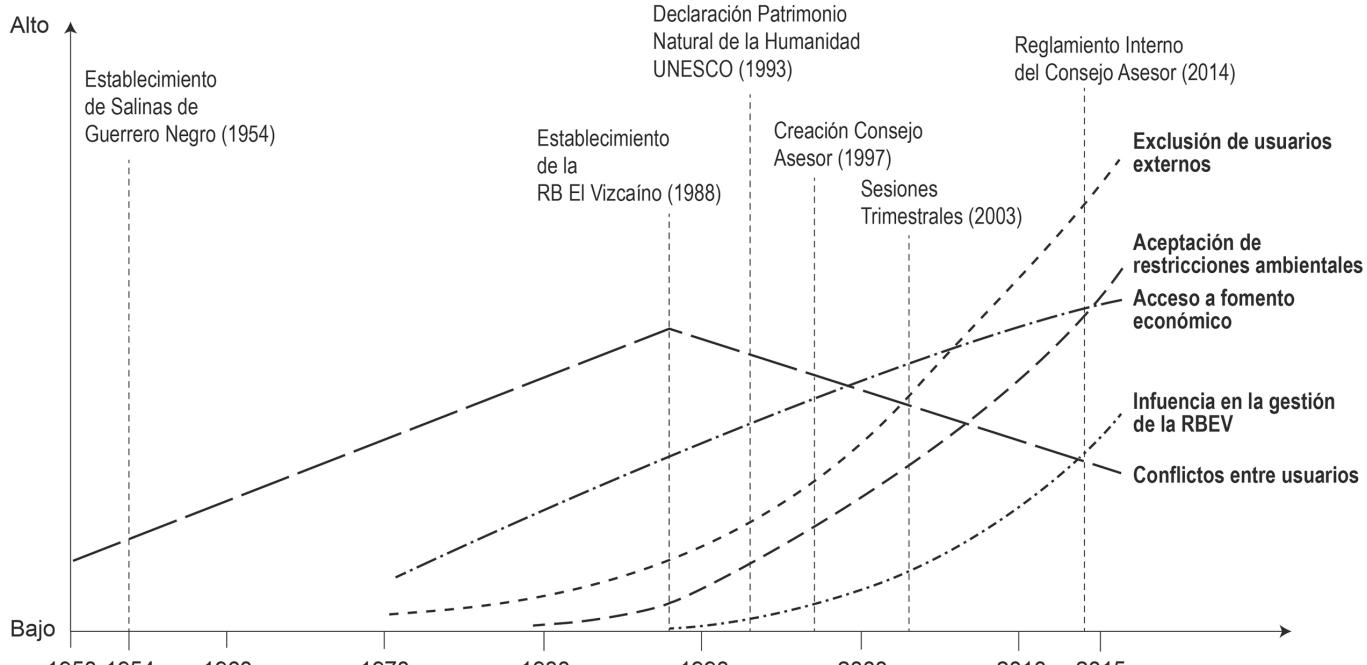


Elaboración propia
Cartografía: W. Weber
Instituto de Geografía y Geología,
JMU Würzburg 2018

de las poblaciones de peces y crustáceos (Ortega-Rubio, Castellanos-Vera y Lluch-Cota, 1998). En cuanto a las actividades económicas, predominan industrias orientadas hacia la exportación. Destacan la agricultura de irrigación y las salinas de Guerrero Negro, construidas en 1954 y administradas por la paraestatal Exportadora de Sal, que hoy es la mayor productora de sal industrial a nivel mundial. Además, la pesca artesanal —en especial, la explotación de crustáceos— aún tiene un papel importante. La relevancia económica del ecoturismo —en particular, el avistamiento de ballenas en las Lagunas de Ojo de Liebre y San Ignacio— se ha incrementado durante las últimas dos décadas (Brenner, Mayer y Stadler, 2016). Con respecto a la tenencia de la tierra, dominan los ejidos, es decir, terrenos de uso común y parcelas asignadas a los respectivos derechohabientes para su usufructo individual. Además, existen extensas propiedades privadas y públicas (mapa 1).

La gráfica 1 ilustra las principales tendencias con repercusiones en la evolución del CA-RBEV, descrita en la siguiente sección. Por un lado, los conflictos entre los usuarios de los recursos naturales (cooperativas pesqueras y turísticas, empresas turísticas, pescadores no organizados, ejidatarios) disminuyeron progresivamente a partir de los años noventa. Al mismo tiempo, la aceptación de las restricciones ambientales se incrementó considerablemente, lo cual se debe esencialmente a tres factores (gráfica 1): la progresiva exclusión de usuarios foráneos (pescadores y cazadores ilegales, touroperadoras extranjeras), una mayor disponibilidad de recursos financieros para promover actividades económicas consideradas sustentables, proporcionados por instituciones federales y organizaciones no gubernamentales, y la generación de nuevos fuentes de ingresos. Debido a la ausencia virtual de instituciones gubernamentales, el acceso a los recursos naturales fue *de facto* abierto a todos hasta finales de los años ochenta (Dedina y Young, 1995; Young, 1999a, 1999b). Esta falta de regulación provocó severos conflictos entre los diversos usuarios de los recursos naturales, es decir, cooperativas pesqueras, pescadores privados con licencias, pescadores foráneos ilegales y ejidatarios (Dedina y Young, 1995; Young, 1999a). Cabe destacar que la creación de la RBEV, en 1988, fue un momento de cambio, puesto que su administración logró ocupar sucesivamente el vacío institucional al imponer gradualmente la normatividad ambiental,

Gráfica 1
Factores relacionados con la evolución de las capacidades del CA-RBEV



Fuente: Elaboración propia (2018).

excluir a usuarios externos (pescadores sin licencias y tourooperadoras estadounidenses) y fomentar ciertas actividades económicas (Brenner y De la Vega, 2014; Brenner, Mayer y Stadler, 2016; Mayer *et al.*, 2018). Otro factor importante fue la disponibilidad de recursos para fomentar cooperativas y empresas locales involucrados en el avistamiento de ballenas, la pesca de langostas, la agricultura y la ganadería de bajo impacto ambiental (Hill, Byrne y Pickering, 2015). Estos apoyos tuvieron resultados palpables, ya que se generaron nuevas fuentes de ingresos (sobre todo el ecoturismo) que beneficiaron principalmente a los miembros de cooperativas y pequeñas empresas locales (Brenner, Mayer y Stadler, 2016; Mayer *et al.*, 2018). Dadas estas condiciones, la aceptación de las restricciones del uso de los recursos naturales se incrementó durante las últimas dos décadas (Brenner y De la Vega, 2014). Asimismo, la influencia de la dirección de la RBEV aumentó, ya que su gestión asegura mayores ingresos para las cooperativas y empresas locales mediante acceso exclusivo a ciertos recursos naturales (Mayer *et al.*, 2018).

Durante el periodo de septiembre a noviembre de 2015, se realizaron 26 entrevistas semiestructuradas a profundidad con diferentes expertos (con una duración de 15 a 60 minutos).⁴ En particular, fueron entrevistados la mayoría de los miembros permanentes del CA (21 en total) o sus suplentes. Los entrevistados fueron representantes de los siguientes actores sociales: cooperativas pesqueras y pescadores independientes; cooperativas ecoturísticas; empresas privadas; representantes de instituciones federales, estatales y municipales; ejidos; universidades públicas y centros de investigación; un representante de la paraestatal Exportadora de Sal, así como un representante de una organización no gubernamental. Para tomar en consideración las perspectivas de expertos, sin vínculos directos con el CA, fueron entrevistados también un académico, un representante de un ejido y de un municipio, así como dos asesores externos (llamados “invitados especiales”) (véase tabla 2).

4 Se considera “experto” a cualquier persona que dispone de conocimientos especiales y/o experiencia particular relacionados con el fenómeno que se pretende estudiar.

Tabla 2
Personas entrevistadas (septiembre/octubre 2015)

Sector que representa	Cargo en el CA	Institución que representa	Sede (Municipio)
Gobierno federal	Consejero Suplente	Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente	La Paz, B.C.S.
Gobierno federal	Consejero Suplente	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Mulegé, B.C.S.
Cooperativas pesqueras	Consejero Suplente	Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera de Baja California	Ensenada, B.C.
Institución académica local	Consejero Titular	Universidad Autónoma de Baja California Sur, Unidad Guerrero Negro	Guerrero Negro, B.C.S.
Institución académica local	Consejero Suplente	Universidad Autónoma de Baja California Sur, Unidad Guerrero Negro	Guerrero Negro, B.C.S.
Institución académica local	Consejero Titular	Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (Cibnor)	La Paz, B.C.S.
Gobierno federal	Secretario Técnico	Conanp, Dirección de la REBV	Guerrero Negro, B.C.S.
Empresas turísticas	Presidente	Transportes Kuyima	Guerrero Negro, B.C.S.
Pesca	Consejero Titular	Subcomité de Pesca y Acuacultura, Laguna de San Ignacio	San Ignacio, Mulegé, B.C.S.
Ejidos	Consejero Titular	Ejido Benito Juárez	RBEV
Empresas turísticas	Consejero Titular	Malarrimo Tours	Guerrero Negro, B.C.S.
Gobierno federal	Consejero Titular	Exportadora de Sal	Guerrero Negro, B.C.S.
Ejidos	Consejero Titular	Ejido V. Bonfil	RBEV
Cooperativas pesqueras	Consejero Titular	Cooperativas Pesqueras de la Laguna Ojo de Liebre	Guerrero Negro, B.C.S.
Cooperativas pesqueras	Consejero Suplente	Cooperativas Pesqueras de la Laguna Ojo de Liebre	Guerrero Negro, B.C.S.
Pescadores privados (independientes)	Consejero Titular	Comité Pesquero Social y Privado de Guerrero Negro-Representante (permisionario)	N/A

Sector que representa	Cargo en el CA	Institución que representa	Sede (Municipio)
Organización no gubernamental	Consejero Titular	Pronatura	Ensenada, B.C.
Pescadores privados (independientes)	Consejero Titular	Unión de Productores Pesqueros y de Acuacultura del Municipio de Mulegé	RBEV
Recursos Forestales	Consejero Titular	Asociación de Productores Forestales del Municipio de Mulegé	Mulegé, B.C.S.
Turismo	Consejero Suplente	Sociedad Cooperativa Progreso-Responsable del Proyecto Ecoturístico La Bocana	Ensenada, B.C.
INVITADOS PERMANENTES			
Gobierno federal	Invitado Permanente	Marina Armada de México	Santa Rosalía, B.C.S.
Conanp	Invitado Permanente	Conanp, Delegación regional	La Paz, B.C.S.
NO MIEMBROS			
Turismo		Delegación Municipal Mulegé, B.C.S.	Mulegé, B.C.S.
Ejidos		Comisariado Ejidal	Mulegé, B.C.S.
Institución académica local		Universidad Autónoma de Baja California	Ensenada, B.C.

Fuente: Elaboración propia.

Usando un guion de preguntas abiertas, se abordaron las siguientes temáticas: evolución general del CA; asuntos tratados durante las sesiones; modalidades de participación; beneficios derivados de la participación; mitigación de conflictos entre los sectores representados; forma de la toma de decisiones, y debilidades del CA. Los resultados del análisis cualitativo de contenido demuestran que los entrevistados destacaron no solamente las capacidades, sino también las limitaciones que enfrenta el CA. Todas las entrevistas fueron grabadas con el consentimiento de los expertos y transcritas. Adicionalmente, se llevaron a cabo otras 39 entrevistas con diferentes actores sociales,⁵ con el objetivo de identificar sus actitudes respecto a la figura jurídica de la RBEV y las restricciones ambientales que

⁵ Durante el periodo de febrero a abril de 2010, fueron entrevistados (cinco eran miembros de AC-EVBR en ese tiempo): propietarios o gerentes de empresas turísticas y agrícolas (10 en total); líderes de cooperativas y de empresas comunitarias (10); representantes de institucionales federales, estatales

su existencia implica (de febrero a abril de 2010; véase, para más detalles, Brenner y De la Vega, 2014). Todas estas entrevistas fueron transcritas y analizadas de la misma manera, con la finalidad de contrastar los respectivos resultados. En ambos casos, se realizó un análisis cualitativo de contenido con apoyo del programa Atlas-ti. Asimismo, se definieron y asignaron códigos de manera sucesiva, para formar después familias estructuradas de códigos. Luego se usaron varias herramientas de búsqueda para identificar percepciones y valoraciones compartidas. La definición y la asignación de códigos se centraron en la evolución, las capacidades y las limitaciones del CA de la RBEV. Se aplicó el análisis de contenido de síntesis, resumiendo las transcripciones mediante un proceso iterativo. Para ilustrar algunos aspectos claves, se extrajeron una serie de citas textuales de las transcripciones.

RESULTADOS

Los entrevistados mencionaron varios factores y procesos que generaron las capacidades que actualmente caracterizan al CA-RBEV. Vale la pena destacar que una serie de capacidades relacionadas con el perfeccionamiento de la organización interna dieron como resultado otras capacidades con repercusión en actores externos, en particular, en las instituciones gubernamentales. Empecemos con las cinco capacidades relacionadas con la organización interna.

Primero: de acuerdo con los entrevistados, el CA-RBEV ahora representa a la mayoría de los actores sociales con interés en la gestión de la RBEV, es decir, ejidos, cooperativas pesqueras y turísticas, empresas privadas, instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y académicos. Se resaltó que ahora todos ellos cuentan con uno o varios representantes en el CA. La representación de los actores es considerada equilibrada, ya que los representantes de los sectores fueron electos primero por los respectivos grupos sociales y después aceptados como integrantes del CA por el pleno: “[Un nuevo integrante del CA] se escoge después de haber recibido una propuesta por parte del sector que pretende representar. Esta propuesta tiene

y municipales (nueve); organizaciones no gubernamentales locales (cuatro); instituciones académicas (dos), y ejidos (dos), así como de la Exportadora de Sal.

que basarse en un acto de votación válida. Si hay un lugar [disponible] y si la persona ha sido recomendada por su sector, entonces está bien para nosotros y la aceptamos” (presidente del CA, 2015). Por otro lado, otros sectores sin representación en el CA pueden integrarse como “invitados especiales” con derecho a voz pero no a voto. Así, tendrán el derecho de asistir a todas las sesiones del CA y de expresar las preocupaciones del grupo que representan. Además, los “invitados especiales” pueden solicitar su integración formal como miembros de pleno derecho, siempre y cuando un integrante del CA renuncie o sea removido por no cumplir con sus compromisos (asistencia regular y participación activa en las sesiones, entre otras cosas): “Hay muchos [sectores] que no aceptamos [como miembros del CA], no porque no queremos, sino porque no hay vacante. Tenemos un número límite de miembros y aceptamos a otros [representantes], pero sólo como invitados especiales” (secretario de CA, 2015). Puesto que varios sectores interesados pretenden obtener una representación formal, los miembros actuales se preocupan por no perder su nombramiento: “Ya que todas las sillas están ocupadas, sólo podemos despedir a alguien por ausencia [...] y luego nombrar a otro que lo solicitó. [...] Ya tenemos una lista de espera [...] de grupos que quieren participar” (secretario del CA, 2015).

Segundo: el CA tiende a tomar decisiones consensuadas con base en deliberaciones exhaustivas. En consecuencia, se vota solamente cuando los esfuerzos para llegar a un consenso hayan fallado, lo cual no pasa muy seguido. Según los entrevistados, este procedimiento ha sustituido a las confrontaciones que antes complicaron la toma efectiva de decisiones. Así, la función principal del consejo no es la negociación de intereses contrapuestos, sino la búsqueda de acuerdos consensuados:

Expresamos nuestros asuntos abiertamente y sin intención de ofender [...] sólo tratamos de evitar lo que ha pasado, diciendo: “muy bien, lo dejamos para después”. No, [ahora decimos] “terminemos este asunto”, es porque las sesiones tardan tanto [...], tratando de arreglar todo, hacer todo bien, tan armónico como sea posible [...] y las diferencias tampoco son tan grandes (empresario turístico y miembro titular del CA, 2015).

Tercero: el CA logró consensuar una agenda de múltiples sesiones anuales y ratificó un reglamento interno vinculante para todos sus integrantes.

En 2003, el consejo decidió reunirse al menos cuatro veces al año, aunque la legislación sólo exija una sesión anual. Los expertos resaltaron, además, que las sesiones trimestrales resultan necesarias para abordar los pendientes de manera adecuada, y que la mayor frecuencia de reuniones fortaleció la capacidad y la eficiencia del consejo. Aunado a eso, se convino respetar el orden del día de las sesiones y elaborar minutas, que deben ser ratificadas posteriormente por todos los miembros del CA: “Uno de los puntos fuertes del consejo es que realmente seguimos el orden del día y no perdemos nuestro tiempo en pleitos sin sentido. Es porque el CA es considerado muy maduro” (secretario del CA, 2015). Además, en 2010 se instalaron comités y subcomités para fortalecer los conocimientos de los integrantes con respecto a asuntos legales, administrativos y técnicos. No obstante, el establecimiento de un reglamento interno vinculante en 2014 es considerado el avance más significativo, puesto que el CA ahora cuenta con reglas específicas con respecto al proceso de la toma de decisiones y al nombramiento (y destitución) de los miembros, así como a las obligaciones concretas de sus integrantes. De acuerdo con los entrevistados, ningún CA mexicano cuenta con un marco reglamentario comparable: “[El establecimiento del reglamento interno] fue un hito para nosotros, porque ahora tenemos un instrumento legal para nuestras actividades, funciones, obligaciones y derechos” (académico y miembro titular del CA, 2015).

Cuarto: todos los miembros, invitados especiales y expertos asesores participan activamente durante las sesiones. Como resultado, las sesiones son atendidas por hasta 50 personas, quienes mayoritariamente asumen sus gastos. El hecho de que las sesiones estén abiertas al público y que tengan lugar en distintas localidades de la reserva también fomenta la participación social.

Quinto: el CA ha pasado por un proceso de aprendizaje colectivo. Los entrevistados destacan que la pertenencia prolongada de la mayoría de los miembros favorece la adquisición de conocimientos técnicos, administrativos, legales y ambientales. Así, un número considerable de ellos ganó liderazgo a lo largo del tiempo. En consecuencia, los integrantes participan con relativa igualdad en las discusiones, evitando así la toma sesgada de decisiones. Además, el CA se ha beneficiado de la experiencia de su presidente, que se mantiene en este cargo desde 1999, razón por la cual el CA ha expandido su radio de alcance, margen de maniobra e influencia

ante las instituciones gubernamentales, a pesar de no contar con personal permanente. Ahora, el CA lleva a cabo actividades en diferentes partes de la reserva; antes se limitó a Guerrero Negro y sus alrededores: “El CA está desarrollando sus capacidades: se ha involucrado mucho en la [...] conservación, capacidad de carga, desarrollo [económico], evaluaciones, monitoreo y todas estas cosas” (presidente de la Asociación de Productores Forestales y miembro titular del CA, 2015).

Estas cinco fortalezas, que evolucionaron gradualmente desde el inicio del nuevo milenio, generaron tres capacidades adicionales que trascienden las originales. En primer lugar, con el apoyo de la administración de la RBEV, los integrantes del CA ahora están en condiciones de postular subsidios y derechos exclusivos de usufructo. Los entrevistados resaltaron que la pertenencia al CA implica acceso privilegiado a fondos y programas gubernamentales para la promoción del desarrollo económico. Asimismo, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales ahora tienden a priorizar las solicitudes que han sido “legitimadas” por el consejo. Esta situación explica el interés de integrarse y conservar su afiliación. Además, la pertenencia también ofrece beneficios indirectos, como el acceso directo a información, contacto personal con funcionarios, y experiencia en negociaciones: “Ya que los miembros del consejo llegan a conocerse, toman acciones y ven resultados [...], consideran al consejo como una plataforma para negociar [con las instituciones gubernamentales] y solicitar fomento” (presidente del CA, 2015).

En segundo lugar, el CA ahora ejerce presión sobre algunas instituciones gubernamentales para excluir de recursos a los usuarios que no residen en la reserva. Demandando derechos exclusivos de usufructo, el consejo legitima y privilegia los intereses de los sectores que representa. Por ejemplo, se prohibió a las operadoras turísticas foráneas ofrecer sus servicios en las lagunas de Guerrero Negro y San Ignacio, con el argumento de que el monopolio de las cooperativas turísticas locales sirve para compensar las pérdidas económicas a causa de las restricciones ambientales —en este caso, la prohibición de pescar durante el periodo de la reproducción de la ballena gris—: “Nos dimos cuenta de que [el establecimiento de la RBEV] fue más benéfico que perjudicial, porque los recursos de aquí son para nosotros, que vivimos aquí, y ya no puede llegar gente de fuera y apoderarse de los recursos” (miembro de cooperativa turística y miembro suplente

del CA, 2010). En el mismo orden de ideas, varios ejidos suelen colaborar con la administración de la RBEV para impedir la caza ilegal del borrego cimarrón.

Por último, el CA recientemente se involucra en la gestión operativa de la RBEV. Por ejemplo, las comunidades locales (con representación en el CA) participan en el monitoreo de la pesca en las lagunas de San Ignacio y Guerrero Negro. Debido a su amplia experiencia, varios integrantes del CA se consideran preparados para asumir más responsabilidades para asistir a las autoridades federales, e incluso sustituirlas eventualmente: “Uno de los objetivos del consejo es jugar un papel más ejecutivo: regular, ejecutar, imponer, implementar, controlar, manejar” (presidente de la Asociación de Productores Forestales y miembro titular del CA, 2015).

Sin embargo, el CA enfrenta al menos dos factores que limitan su influencia y su alcance. Por un lado, los entrevistados coinciden en que la mayor debilidad del CA es que las decisiones y recomendaciones no tengan carácter vinculante frente a las instituciones gubernamentales, lo cual equivale a una exclusión externa en el sentido descrito arriba. Aunque reciban y revisen las recomendaciones emitidas por el CA, tienden a ignorarlas (tácita o explícitamente) cada vez que las peticiones no coinciden con las prioridades o agendas políticas actuales. Así, la participación del CA en la toma de decisiones políticas con frecuencia no supera el nivel de una consulta no vinculante, lo cual causó frustración entre los integrantes del CA: “El consejo [...] no tiene influencia [...], porque sólo puede hacer recomendaciones, pero las autoridades ni siquiera tienen la obligación de responder, y mucho menos de actuar” (empresario turístico privado y miembro titular del CA, 2015). Esta situación se manifiesta, por ejemplo, en la costumbre de enviar a funcionarios de menor rango y sin poder de decisión para que asistan a las sesiones. Además, las instituciones públicas cambian a sus representantes en el CA con frecuencia, razón por la cual carecen de la información y la experiencia necesarias para participar adecuadamente en las sesiones.

Otro problema se relaciona con la representación de actores relevantes: aunque la mayoría de ellos cuente con un representante, los dueños de las empresas agrarias de irrigación en el Valle de Vizcaíno (mapa 1) se están negando a cooperar con el CA, porque consideran que la participación no genera beneficios palpables, ya que cuentan con derechos irrevocables al acceso a las aguas subterráneas, adquiridos antes del establecimiento de

la RBEV. Legalmente protegido, un grupo influyente de actores no muestra interés en participar en la gestión: “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” (empresario agrícola, 2010).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

En esta sección se abordan primero las causas del desempeño extraordinario del CA. Después, se contrastan los resultados de este trabajo con los obstáculos de participación en la gestión de ANP observados por otros investigadores, con el objetivo de identificar los factores que tienden a favorecer la participación social.

Varios factores interrelacionados explican el desempeño extraordinario del CA. Primeramente, la disminución de conflictos entre los usuarios de los recursos naturales y la aceptación progresiva del marco jurídico que regulariza el acceso a dichos recursos y a su uso (véase gráfica 1) crearon las condiciones que culminaron en una evolución excepcional del consejo. Estas circunstancias fueron fundamentales para que el CA adquiriera las capacidades arriba descritas. Sin embargo, resulta necesario explicar también los procesos que últimamente generaron esta situación inicial, que repercutió favorablemente en el desempeño del consejo. En este contexto, resalta la capacidad de la Conanp para restringir el acceso de usuarios externos a los recursos naturales, relevantes para el sustento y el bienestar de la población residente. La administración de la RBVE enfrentó, a finales de los años ochenta, un “vacío gubernamental”, junto a la presencia de actores que reclamaban un nuevo régimen de gobernanza que sustituyera el acceso abierto, una situación inusual en el contexto mexicano.

En este contexto, la designación de la RBEV facilitó el establecimiento gradual de las estructuras de gobierno, que para la mayoría de los actores resultan más favorables que la virtual ausencia de instituciones reguladoras. Así, el grueso de los usuarios de los recursos, finalmente, aceptó no sólo las restricciones ambientales, sino también el liderazgo de la Conanp, la única institución gubernamental con presencia permanente en la región que cuenta con las competencias para regularizar, de manera relativamente eficaz, el acceso y el uso de los recursos naturales. De esta manera, el CA permite una participación directa en un régimen de gobernanza considerado

más favorable que la situación anterior. Así, la interacción directa con la principal institución reguladora resulta benéfica para los actores representados, tanto en términos económicos como sociales. Las siguientes citas ilustran las posturas de los principales grupos de actores:

Yo me he dado cuenta de que hay lugares como López Mateos [una localidad ubicada al sur de la RBEV], por poner un ejemplo, que están fuera de un área natural protegida, entonces haces y destruyes cualquier cosa. En cambio, si estas dentro de una reserva, te riges más a las reglas que hay, a las normas, y sirve mucho (empresario turístico y miembro titular del CA, 2010).

A raíz de la [...] formación de la reserva, y [de] la presencia de la Conanp a través de la dirección de la reserva, pues ya hay una entidad con quien coordinarse de manera directa (funcionario de Exportadora de Sal y miembro titular del CA, 2010).

Otro factor relevante ha sido la disponibilidad de fondos para apoyar actividades alternativas a la pesca y la agricultura convencional. Debido a la relevancia internacional de la RBEV para la conservación del hábitat invernal de una especie emblemática, múltiples instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales asignaron prioridad a programas de fomento al ecoturismo, pesca sustentable, caza deportiva, entre otras cosas (Brenner, Mayer y Stadler, 2016). Cabe mencionar en este contexto que la Conanp suele apoyar administrativamente a los solicitantes que cuentan con representación en el CA. Además, al menos en el caso del ecoturismo, el fomento resultó efectivo, ya que los ingresos generados por el avistamiento de ballenas compensan las pérdidas económicas que sufren las cooperativas pesqueras a causa de las restricciones a la pesca (Mayer *et al.*, 2018).

Si ahora contrastamos los resultados con los factores arriba mencionados, que obstaculizan la participación en la gestión de las ANP mexicanas, resaltan varios aspectos. Primero: la participación social en la elaboración del programa de manejo ha sido más amplia que en otras ANP. Como lo menciona el documento oficial, este programa “es producto de un proceso de consulta y consenso con los diferentes sectores productivos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y autoridades de los tres niveles de gobierno” (INE, 2000: 9). Sin embargo, no se mencionan

detalles acerca de la naturaleza ni de las repercusiones de dicha consulta, lo cual dificulta determinar el alcance real de dicho “proceso de consulta y consenso”. Cabe mencionar, además, que la gestión de la RBEV se basa en un programa obsoleto, si aplicamos los criterios de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Aunque la actualización de dichos programas suele ser un proceso complejo y arduo, implica que el CA no estuvo en condiciones de impulsar una actualización oportuna del principal instrumento que rige la gestión cotidiana de la RBEV. Por lo tanto, la participación social en la elaboración y actualización de los programas de manejo sigue siendo limitada, aun bajo circunstancias favorables. Sin embargo, esta limitante no tuvo repercusiones en la aceptación de la figura jurídica de la RBEV, ni en el apoyo al régimen actual de gestión. En otras palabras, la escasa participación ciudadana durante el establecimiento de una ANP no necesariamente impide la aceptación posterior de restricciones ambientales que resultan de su creación.

Segundo: en el caso que nos ocupa, no hay indicios de falta de interés y voluntad en participar. Al contrario, la mayoría de los actores mostraron una notable disposición de pertenecer o colaborar con el CA, debido a que ofrece beneficios materiales y sociales. Además, el temor de enfrentar de nuevo los problemas asociados con el acceso abierto estimula a una amplia gama de actores a sostener y apoyar el actual régimen de gobernanza, en este caso, mediante su participación en el CA y la colaboración con la Conanp. No obstante, la negación de los agroempresarios a involucrarse limita la representatividad del CA, puesto que no logró incorporar a un sector que desarrolla actividades económicas con alto impacto ambiental. Por lo tanto, resulta difícil integrar a aquellos usuarios que gozan de derechos irrevocables adquiridos antes del establecimiento de la ANP, puesto no se ven afectados por las restricciones legales que implican el decreto y el programa de manejo. En este caso, su interés (o desinterés) en participar no depende de posibles beneficios materiales, sino de su actitud ante las políticas de conservación ambiental y sus instrumentos.

Tercero: la tendencia de condicionar la implantación de las decisiones del CA a las conveniencias políticas actuales equivale a una exclusión externa. Para superar este obstáculo estructural, habría que especificar las competencias del CA y definir las repercusiones de sus decisiones en las acciones gubernamentales. Hay que tomar en cuenta que dichas acciones

presuponen una reforma de la legislación ambiental, además de la disposición de las instituciones gubernamentales para ceder poder. En cambio, las demás formas de exclusión externa, arriba señaladas, no se presentaron en el caso que nos ocupa, lo cual indica que pueden ser evitadas mediante la inclusión paulatina de actores, apoyada por un proceso de organización interna. Tampoco se observaron señales de exclusión interna: el proceso de organización interna y aprendizaje colectivo eliminó, a lo largo de los años, las barreras que impiden la participación significativa de todos los actores, incluso los menos privilegiados.

Así pues, resulta factible promover la participación social mediante los CA. Sin embargo, el desarrollo de sus capacidades depende, en buena medida, de la existencia de las circunstancias arriba descritas. Bajo estas condiciones, fue posible superar gran parte de los obstáculos que siguen limitando el desempeño de otros CA. No obstante, vale la pena resaltar que los CA deben contar con competencias mejor definidas. Asimismo, sería deseable que sus decisiones tengan mayor influencia en las decisiones operativas y estratégicas de las instituciones gestoras, aunque sus recomendaciones no necesariamente sean mandatorias. Dicho de otro modo, debe existir claridad y transparencia en las repercusiones efectivas de los CA en el diseño, la implantación y la evaluación de las políticas públicas de conservación ambiental.

En cuanto a las limitantes de este trabajo, resalta el problema de generalizar los resultados obtenidos y sus implicaciones, ya que el contexto histórico, geográfico y sociopolítico resultó crucial para la evolución de las diversas capacidades del CA-RBEV. En consecuencia, habrá que identificar otros factores contextuales que inciden, de manera positiva o negativa, en el desempeño de los CA. Por otra parte, para ampliar la perspectiva analítica, hubiera sido deseable entrevistar a más expertos no directamente involucrados en las actividades del consejo.

Finalmente, se recomienda realizar más estudios comparativos para identificar y analizar los factores que favorecen o perjudican el desarrollo de las distintas capacidades de los CA. Conviene centrarse en los contextos y sus repercusiones en la organización interna y el proceso de aprendizaje colectivo. En particular, se recomienda comparar las capacidades adquiridas por los CA en las diferentes regiones de México, para evaluar sistemáticamente sus aciertos y limitaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso-Yáñez, Gabriela, Kurt Thumlert y Suzanne de Castell (2016). "Re-mapping integrative conservation: (Dis) Coordininate participation in a Biosphere Reserve in Mexico". *Conservation and Society* 14 (2): 134-145.
- Andrews, Joann (2006). "Shifts of strategies and focus of the conservation efforts of Pronatura on the Yucatan Peninsula: A personal history". *Landscape and Urban Planning* 74: 193-203.
- Arnstein, Sherry (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- Bezaury-Creel, Juan, y David Gutiérrez-Cabonell (2009). "Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México". En *Capital natural de México, volumen II: Estado de conservación y tendencias de cambio*, editado por Rodolfo Dirzo, Renée González e Ignacio March, 385-431. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Brenner, Ludger (2009). "Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca". *Economía, Sociedad y Territorio* 30: 259-295.
- Brenner, Ludger (2010). "Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas". *Revista Mexicana de Sociología* 72 (2): 283-310.
- Brenner, Ludger, 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.
- Brenner, Ludger, y Anne Cristina de la Vega (2014). "La gobernanza participativa de las áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno". *Región y Sociedad* 59: 183-213.
- Brenner, Ludger, Marius Mayer y Claudia Stadler (2016). "The economic benefits of whale-watching in the El Vizcaíno Biosphere Reserve, Mexico". *Economía, Sociedad y Territorio* 51: 429-457.
- Cruz Morales, Juana (2014). "Desafíos para construir la democracia ambiental en la Cuenca Alta del Río El Tablón, Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas, México". En *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas. Democracia ambiental en las reservas de la biosfera en Chiapas*, coordinado por María del Carmen Legorreta Díaz, Conrado Márquez Rosano y Tim Trench, 21-60. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dedina, Serge, y Emily Young (1995). *Conservation and Development in the Grey Whale Lagoons of Baja California Sur, Mexico*. Washington: US Department of Commerce/NTIS Publications.
- Díaz Ávila, Mariana, Luis Humberto Jhon Mendoza, Marianne Locht Pleitner, Nelly López Azuz, Francisco Padrón Gil, Martha Ileana Rosas Hernández

- y Alejandro von Bertrab Tamm (2005). “Informe final. Diagnóstico de los consejos asesores de 47 áreas naturales protegidas” [en línea]. Disponible en <<http://islasgc.conanp.gob.mx/BCS/ARCHIVOS/IGC/CA/Informe2005.pdf>> [consulta: 10 de marzo de 2018].
- Durand, Leticia (2003). “¿Para qué sirven las áreas naturales protegidas? La comprensión local del ambientalismo en la Reserva de la Biosfera Sierra Santa Marta (Veracruz, México)”. *Ecología Política* 25: 103-110.
- Durand, Leticia (2010). “Pensar positivo no basta. Actitudes en torno a la conservación en la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla, México”. *Interciencia* 35 (6): 430-436.
- Durand, Leticia, y Julieta Ruiz Cedillo (2009). “Estaciones biológicas y participación social. La experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México en Los Tuxtlas, Veracruz, México”. *Ambiente & Sociedad* 12 (2): 325-340.
- Durand, Leticia, y Jorge Jiménez (2010). “Sobre áreas naturales protegidas y la construcción de no-lugares. Notas para México”. *Revista Líder* 16 (12): 59-72.
- Durand, Leticia, y Luis Bernardo Vázquez (2011). “Biodiversity conservation discourses. A case study on scientists and government authorities in Sierra de Huautla Biosphere Reserve, México”. *Land Use Policy* 28: 76-82.
- Durand, Leticia, Fernanda Figueroa y Mauricio Genet Guzmán (2011). “La ecología política en México: ¿Dónde estamos y para dónde vamos?”. *Estudios Sociales* 19. 37: 282-307.
- Durand, Leticia, y Fernanda Figueroa (2014). “Sobrevivir en una selva de proyectos. Relatos sobre la conservación en la comunidad Nueva Palestina en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas”. En *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas. Democracia ambiental en las reservas de la biosfera en Chiapas*, coordinado por María del Carmen Legorreta Díaz, Conrado Márquez-Rosano y Tim Trench, 107-127. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Durand, Leticia, Fernanda Figueroa y Tim Trench (2014). “Inclusion and exclusion in participation strategies in the Montes Azules Biosphere Reserve, Chiapas, Mexico”. *Conservation and Society* 12 (2): 175-189.
- Ericson, Jenny (2006). “A participatory approach to conservation in the Calakmul Biosphere Reserve, Campeche, Mexico”. *Landscape and Urban Planning* 74: 242-266.
- Esquivel Ríos, Susana, Graciela Cruz Jiménez, Lilia Zizumbo Villareal y Cecilia Cadena Inostroza (2014). “Gobernanza para el turismo en espacios rurales”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 9: 1631-1643.
- Fraga, Julia (2006). “Local perspectives in conservation politics: The case of the Ría Lagartos Biosphere Reserve, Yucatán, México”. *Landscape and Urban Planning* 74: 285-295.

- Fraga, Julia, y Ana Jesús (2008). “Coastal and marine protected areas in Mexico” [en línea]. Disponible en <http://aquaticcommons.org/1566/1/Samudra_mon.pdf> [consulta: 26 de enero de 2018].
- García-Frapolli, Eduardo, Gabriel Ramos Fernández, Eduardo Galicia y Arturo Serrano (2009). “The complex reality of biodiversity conservation through Natural Protected Area policy: Three cases from the Yucatan Peninsula, Mexico”. *Land Use Policy* 26 (3): 715-722.
- Haenn, Nora (1999). “The power of environmental knowledge: Ethnoecology and environmental conflicts in Mexican conservation”. *Human Ecology* 27 (3): 477-491.
- Halffter, Gonzalo (1981). “The Mapimi Biosphere Reserve: Local participation in conservation and development”. *Ambio* 10 (2-3): 93-96.
- Halffter, Gonzalo (2011). “Reservas de la Biosfera: problemas y oportunidades en México”. *Acta Zoológica Mexicana* 27 (1): 177-189.
- Harvey, Neil (2001). “Globalization and resistance in post-cold war Mexico: Citizenship and biodiversity conflicts in Chiapas”. *Third World Quarterly* 22 (6): 1045-1061.
- Hill, Wendy, Jason Byrne y Catherine Pickering (2015). “The ‘hollow-middle’: Why positive community perceptions do not translate into pro-conservation behaviour in El Vizcaíno Biosphere Reserve, Mexico”. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management* 11 (2): 168-183. DOI: <[10.1080/21513732.2015.1036924](https://doi.org/10.1080/21513732.2015.1036924)>.
- Hoffman, David (2014). “Conch, cooperatives, and conflicts: Conservation and resistance in the Banco Chinchorro Biosphere Reserve”. *Conservation and Society* 12 (2): 120-132.
- Instituto Nacional de Ecología (INE) (2000). *Programa de Manejo Reserva de la Biosfera El Vizcaíno*. México: INE.
- Kaus, Andrea (1993). “Environmental perceptions and social relations in the Mapimi Biosphere Reserve”. *Conservation Biology* 7 (2): 398-406.
- Lee, Alison Elizabeth (2014). “Territorialisation, conservation, and neoliberalism in the Tehuacán-Cuicatlán Biosphere Reserve, Mexico”. *Conservation and Society* 12 (2) 147-161.
- Legorreta Díaz, María del Carmen, y Conrado Márquez Rosano (2014a). “¿Es posible la conservación de las áreas protegidas por decreto? Retos sociopolíticos para la gestión ambiental democrática en las comunidades Nueva Palestina y Frontera Corozal, Ocosingo, Chiapas”. En *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas. Democracia ambiental en las reservas de la biosfera en Chiapas*, coordinado por María del Carmen Legorreta Díaz, Conrado Márquez Rosano y Tim Trench, 129-171. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Legorreta Díaz, María del Carmen, y Conrado Márquez Rosano (2014b). “Atrapados en el laberinto de la mendicidad. Democracia y política ambiental en las reservas de biosfera Montes Azules y Lacantún, Chiapas”. En *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas. Democracia ambiental en las reservas de la biosfera en Chiapas*, coordinado por María del Carmen Legorreta-Díaz, Conrado Márquez Rosano y Tim Trench, 173-213. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

López de Lara, José Dainzú, Sandra L. Murillo Sandoval y Víctor Manuel López (2018). “Gobernanza ambiental: el Consejo Asesor (CA) del Parque Nacional Huatulco (PNH) como instrumento de conocimiento transdisciplinario”. *Acta Universitaria* 28: 1-18.

López Hernández, José Rudier, Eduardo Bello Baltazar, Erin Ingrid Jane Estrada Lugo, Marie Claude Brunel-Manse y César Adrián Ramírez-Miranda (2013). “Instituciones locales y procesos organizativos: el caso de la Reserva de la Biofера Sian Ka'an”. *Estudios Sociales* 41: 66-93.

López-Medellín, Xavier, Luis Bernardo Vázquez, David Valenzuela-Galván, Elisabet Wehncke, Belinda Maldonado-Almanza y Leticia Durand-Smith (2017). “Percepciones de los habitantes de la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla: hacia el desarrollo de nuevas estrategias de manejo participativo”. *Interciencia* 42 (1): 8-16.

Martínez, Naín, Ileana Espejel y Concepción Martínez Valdés (2014). “Evaluation of governance in the administration of protected areas on the Peninsula de Baja California”. *Frontera Norte* 28 (55): 103-129.

Martínez, Naín, Ludger Brenner e Ileana Espejel (2015). “Red de participación institucional en las áreas naturales protegidas de la península de Baja California”. *Región y Sociedad*, 62: 27-62.

Mayer, Marius, Ludger Brenner, Bernadette Schauss, Claudia Stadler, Julius Arnegger y Hubert Job (2018). “The nexus between governance and economic impact of whale-watching. The case of the coastal lagoons in El Vizcaíno Biosphere Reserve, Baja California, Mexico”. *Ocean & Coastal Management* 162: 46-59.

Méndez-López, María Elena, Eduardo García-Frapolli, Diana J. Pritchard, María Consuelo Sánchez González, Isabel Ruiz-Mallén, Luciana Porter-Bolland y Victoria Reyes-García (2014). “Local participation in biodiversity conservation initiatives: A comparative analysis of different models in South East Mexico”. *Journal of Environmental Management* 145: 321-329.

Ortega-Rubio, Alfredo, Aradit Castellanos-Vera y Danile Lluch-Cota (1998). “Sustainable development in a Mexican Biosphere Reserve: Salt Production in Vizcaíno, Baja California (Mexico)”. *Natural Areas Journal* 18 (1): 63-72.

- 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-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Paz Salinas, María Fernanda (2005). *La participación en el manejo de Áreas Naturales Protegidas. Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Peterson, Nicole (2011). “Excluding to include: (Non) participation in Mexican natural resource management”. *Agriculture and Human Values* 28: 99-107.
- Pretty, Jules (1995). “Participatory learning for sustainable agriculture”. *World Development* 23 (8): 1247-1263.
- Pujadas, Anna, y Alicia Castillo (2007). “Social participation in conservation efforts: A case study of a biosphere reserve on private lands in Mexico”. *Society & Natural Resources* 20: 57-72.
- Reyes-García, Victoria, Isabel Ruiz-Mallén, Luciana Porter-Bolland, Eduardo García-Frapolli, Edward Ellis, María Elena Méndez, Diana Pritchard y María Consuelo Sánchez-González (2013). “Local understandings of conservation in southeastern Mexico and their implications for community-based conservation as an alternative paradigm”. *Conservation Biology* 27 (4): 856-865.
- Rhodes, Rod A. W. (1997). *Understanding Governance*. Milton Keynes: Open University Press.
- Ruiz-Mallén, Isabel, Helen Newing, Luciana Porter-Bolland, Diana Pritchard, Eduardo García-Frapolli, María Elena Méndez-López, María Consuelo Sánchez-González, Antonio de la Peña y Victoria Reyes-García (2013). “Cognisance, participation and protected areas in the Yucatan Peninsula”. *Environmental Conservation* 41 (3): 265-275.
- Smardon, Richard, y Betty Faust (2006). “Introduction: international policy in the biosphere reserves of Mexico’s Yucatan Peninsula”. *Landscape and Urban Planning* 74: 160-192.
- Solares-Leal, Ileana, y Óscar Álvarez-Gil (2003). *Socioeconomic Assessment of Punta Allen: A Tool for the Management of a Coastal Community*. Cancún: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Tejeda-Cruz, Carlos (2009). “Conservación de la biodiversidad y comunidades locales: conflictos en Áreas Naturales Protegidas de la Selva Lacandona, Chiapas, México”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 34 (68): 57-88.
- Trench, Tim (2014). “¿Ganando terreno? La Conanp en la subregión Miramar de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas”. En *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas. Democracia ambiental en las reservas de la*

- biosfera en Chiapas*, editado por María del Carmen Legorreta-Díaz, Conrado Márquez-Rosano y Tim Trench, 61-105. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vargas Paredes, Saúl (2011). “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”. *Revista Mexicana de Sociología* 73 (1): 105-137.
- Young, Emily (1999a). “Local people and conservation in Mexico’s El Vizcaíno Biosphere Reserve”. *Geographical Review* 89: 364-390.
- Young, Emily (1999b). “Balancing conservation with development in small-scale fisheries: Is ecotourism an empty promise?” *Human Ecology* 27: 581-620.

Ludger Brenner

Doctor en Geografía por la Universidad de Tréveris, Alemania. Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Temas de especialización: geografía de turismo, gestión de Áreas Naturales Protegidas, gobernanza ambiental. Av. San Rafael Atlixco 186, Leyes de Reforma 1ra Sección, Iztapalapa, 09340, Ciudad de México. ●