

Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an

Ludger Brenner*
David Vargas del Río**

Este artículo parte de un acercamiento político-ecológico para analizar, con base en el ejemplo de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, la creciente complejidad social que ha dificultado la gobernabilidad e impedido establecer regímenes de gobernanza ambiental eficaces y socialmente equilibrados. Después de presentar el marco conceptual, se analizan de manera cronológica y en diferentes niveles espaciales los retos que ha enfrentado la gobernabilidad de esta área natural protegida. Se pone énfasis en los conflictos, intereses contrapuestos y acciones concretas de los actores sociales involucrados. Además, se evalúa la eficacia de las medidas adoptadas para establecer un régimen de gobernanza ambiental participativo, con el fin de asegurar la gobernabilidad de esta área protegida. Para obtener la información y datos necesarios se realizaron, transcribieron y analizaron entrevistas cualitativas con los actores involucrados durante el periodo de abril de 2006 a agosto de 2007. Los resultados de este estudio concluyen que aún no existen estructuras y mecanismos capaces de conciliar los conflictos entre los diferentes actores. Por lo tanto, dichos actores sociales siguen buscando de manera individual imponer sus intereses. En este sentido, las contradicciones e inercias relacionadas con la organización social continúan siendo obstáculos notables para la gobernanza ambiental en México.

Palabras clave: gobernanza, gobernabilidad ambiental, Sian Ka'an

* Doctor en Geografía por la Universidad de Tréveris, Alemania. Realizó una estancia posdoctoral en el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador titular en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: <bren@xanum.uam.mx>.

** Maestro en Ciencias por la Universidad de Guadalajara y doctor en Ciencias del Mar por la Universidad Politécnica de Cataluña, España. Correo electrónico: <david.vargas@upc.edu>.

Gobernabilidad y gobernanza en áreas naturales protegidas

El profundo impacto que provocó el Informe Brundtland en 1987, así como los generados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 y de los diversas reuniones que les siguieron ponen en evidencia un mayor compromiso político de los Estados-nación para tomar medidas que contrarresten el deterioro ambiental progresivo. Aunque resulte cuestionable hasta qué punto sus acciones han sido eficaces, no cabe duda que se han intensificado los esfuerzos para promover una política orientada a la conservación. Esto se refleja, quizá de manera más obvia, en la declaración de numerosas áreas naturales protegidas (ANP), en particular, a partir de los años ochenta (<http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/>). Hoy día, el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación de las Naciones Unidas reconoce más de 106 000 ANP, con lo que protege unos 19.6 millones de kilómetros cuadrados, lo cual representa 12% de la superficie terrestre (www.unep-wcmc.org).

Una vez que han sido declaradas legalmente, las ANP deben ser gobernadas de una u otra manera por ciertos actores con el fin de establecer un esquema de gobernanza moderno, capaz de conservar la biodiversidad y fomentar el desarrollo socioeconómico sustentable (Kaltenborn y Hundsdoerfer, 1999).

Con base en lo expuesto líneas atrás, los objetivos del presente texto son: a) analizar y evaluar de manera cronológica las estrategias e instrumentos aplicados por el Estado mexicano para establecer y asegurar la gobernabilidad ambiental en una de las más importantes ANP del país: la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an (RBSK); b) identificar los retos que se han enfrentado al intentar establecer esquemas de gobernanza ambiental más participativos e integrales, con énfasis en los conflictos, intereses contrapuestos y acciones concretas de los actores sociales involucrados, y c) proponer algunas medidas para fortalecer la gobernanza de las ANP mexicanas.

En este contexto, resulta importante distinguir entre *governabilidad* y *governanza*. De acuerdo con la definición de la Real Academia Española (<http://buscon.rae.es/draeI/>), *governabilidad* es la cualidad de *governable*, que a su vez significa “que puede ser gobernado”. *Governar*, a su vez significa “mandar con autoridad o regir algo”, “dirigir un país

o una colectividad política”, “guiar y dirigir”, así como “manejar a alguien, ejercer una fuerte influencia sobre él”. En cambio, *gobernanza* es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Como ya indican estas definiciones, ambos conceptos se distinguen en varios sentidos (cuadro 1).

CUADRO 1. CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Criterios	Gobernabilidad	Gobernanza
Significado/objetivo	Capacidad de ejercer poder e influencia; implementación e imposición de decisiones tomadas por el Estado	Ejercer poder de manera consensual; negociación de intereses; mitigación de conflictos
Relación Estado-sociedad	Estado como único actor capaz de tomar e implementar decisiones	Complementariedad entre Estado y sociedad civil; Estado como <i>primus inter pares</i>
Forma de toma de decisiones	Autoritario; unilateral; estructurado conforme a las estructuras administrativas	Participativo; resultado de negociaciones colectivas y de acuerdos comunes; complementario a las estructuras gubernamentales
Instrumentos	Normativos y administrativos; control y sanciones	Acuerdos ampliamente aceptados que comprometen efectivamente a todos los actores involucrados

Elaboración propia a partir de Adger *et al.* (2003), Bulkeley (2005), Scheingart (2007), Stoll-Kleeman *et al.* (2006) y <<http://buscon.rae.es/drael/>>.

De acuerdo con lo anterior, gobernabilidad se refiere a la capacidad y modalidad para implementar o imponer decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales. En consecuencia, las instituciones estatales desempeñan un papel preponderante y se considera que son las únicas capaces de tomar y poner en marcha decisiones societarias de manera adecuada y eficaz (cuadro 1). Por otro lado, gobernanza se refiere al ejercicio de poder en un sentido más amplio e implica ciertas modalidades de asignar recursos y de ejercer control y coordinación, donde los actores gubernamentales no necesariamente son los únicos participantes ni los más importantes (cuadro 1) (Bulkeley, 2005: 877). Así, aunque las medidas aplicadas emanen de fuentes relacionadas de manera tradicional con el poder de los gobiernos –asignación de re-

ursos financieros o humanos, ejercicio del control y coordinación de acciones— también abarcan otros actores provenientes de la sociedad civil, como las poblaciones locales afectadas y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA) (Ford, 2003). Por lo tanto, a diferencia de gobernabilidad, gobernanza se refiere al complejo proceso de interacción y negociación de intereses, con frecuencia contrapuestos, entre diferentes actores, incluida la población local, lo cual determina la forma y las modalidades concretas para tomar decisiones y ejercer el poder. Por esto, Schteingart (2007: 186) enfatiza que la gobernanza implica una noción normativa y ética “referida tanto al ejercicio de la democracia participativa en la relación entre gobierno y población local o la sociedad civil en general, como a la eficiencia administrativa en la actividad gubernamental, para lograr la legitimidad del régimen político”. En consecuencia, en el ámbito de la ciencias sociales los temas de investigación se centran en la evaluación de la eficacia, equidad y legitimidad de los diferentes modelos de gobernanza (Adger *et al.*, 2003).

En cambio, *gobernabilidad ambiental* hace referencia a las facultades reales del Estado para controlar el acceso y el uso de los recursos naturales y para ejercer influencia en los procesos de producción y consumo de bienes y servicios (Stoll-Kleemann *et al.*, 2006). Esta intervención a menudo tiene implicaciones directas e inmediatas para los regímenes de acceso y gestión en el ámbito local. En concreto, el establecimiento de un nuevo marco legal e institucional por parte del Estado supone prohibiciones o restricciones de ciertas formas de aprovechamiento de los recursos naturales, lo cual afecta con frecuencia a las poblaciones locales y por lo general tiene como consecuencia conflictos con las autoridades encargadas de asegurar la gobernabilidad en áreas que se consideran cruciales para la conservación ambiental (Kaltenborn y Hundeide, 1999). Éste es el caso de muchas ANP mexicanas, en las que una de las consecuencias de la intervención gubernamental fue la resistencia de la población local y de otros usuarios tradicionales a las restricciones impuestas (Melo 2002), mientras que surgieron nuevos usuarios, como los colonos inmigrantes, las empresas dedicadas a la explotación de energéticos y diversos actores del sector turismo (Bryant, 1992; Wittenmyer *et al.*, 2008). Por consiguiente, el uso comunal tradicional de los recursos se ha convertido en un nuevo régimen, que Leeuwis y Van den Ban (2004) llaman de *uso múltiple*, lo cual implica una mayor complejidad que afecta a la gobernabilidad y la gobernanza de muchas ANP.

Este cambio de condiciones socioambientales también se refleja en la evolución de los principios y políticas para establecer y asegurar la gobernabilidad ambiental en general, y de manejo de las ANP en particular. Así, durante casi un siglo (aproximadamente de 1870 a 1960), las áreas protegidas se crearon básicamente para preservar la belleza estética de ciertos paisajes o para proteger algunas especies emblemáticas (Brenner, Arnegger y Job, 2008), mediante estrictas medidas restrictivas que los gobiernos occidentales intentaron imponer en sus países o en sus colonias. Por lo tanto, el paradigma para asegurar la gobernabilidad ambiental durante esta fase se podría llamar de *preservación*, ya que buscó aislar ciertos territorios de extraordinaria belleza paisajística o biodiversidad para impedir la degradación que implican las actividades humanas.

No obstante, en la década de los setenta del siglo xx la mayoría de los gobiernos nacionales reconocieron que la tradicional política de preservación había dejado de ser viable y las estrategias e instrumentos para asegurar la gobernabilidad ambiental sufrieron cambios de fondo desde dos frentes (Anderson y Grove, 1987; Brenner, Arnegger y Job, 2008; Honey, 1999). Primero, como las medidas de coerción demostraron ser cada vez menos eficaces y, en muchos casos, imposibles de imponer —en particular en regiones remotas—, se comenzó a permitir cierto grado de participación en el manejo de las ANP para obtener el apoyo de la población local, indispensable para volver a establecer el control de las instituciones gubernamentales. Segundo, se permitieron algunas formas de uso directo e indirecto de los recursos naturales para satisfacer las demandas —ahora consideradas legítimas— de una población establecida dentro o en las inmediaciones de las ANP (Wittenmyer *et al.*, 2008). Dicho de otra manera, se buscó asegurar la *gobernabilidad* —cada vez más difícil de imponer— mediante la creación de estructuras embrionarias y mecanismos de *gobernanza* ambiental.

En este contexto, el programa El Hombre y la Biosfera, creado en 1970 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés), así como la fundación de las primeras reservas de la biosfera (RB)¹ a mediados de esa década, pueden ser considerados como cambios cruciales en los

¹ Las reservas de la biosfera pretenden fomentar el uso sustentable, activo y participativo de los recursos naturales. Se han declarado hasta el día de hoy más de 500 de ellas en más de 100 países (Unesco, 2008).

paradigmas y principios para (re)establecer gobernabilidad y, al mismo tiempo, instaurar nuevos modelos de gobernanza ambiental que atendieran las demandas sociales ignoradas hasta entonces. Así, desde ese momento parece haber un consenso para reconocer que el fomento de la participación local y el uso sustentable de los recursos no sólo son necesarios sino que resultan indispensables para implementar políticas ambientales más eficientes. Al mismo tiempo, en los debates políticos y académicos se sustituye la necesidad percibida de desplazar a las poblaciones humanas de las ANP por el imperativo de incorporarlas, de una u otra manera, en el proceso de toma de decisiones.

Este nuevo paradigma se podría denominar *gestión integral*, puesto que, por un lado, se reconocía que los ecosistemas de muchas ANP fueron modificados por la intervención humana durante diferentes periodos históricos y, por el otro, por vez primera se pretendió alcanzar de manera simultánea objetivos hasta entonces considerados contradictorios, como la protección de la biodiversidad y el desarrollo socioeconómico local y regional. En consecuencia, se generaron esquemas de gobernanza ambiental –con frecuencia sin precedentes–, en los cuales los gestores comenzaron a buscar el consentimiento y el apoyo de las poblaciones locales, y con ello se vieron obligados a obtener resultados más inciertos, más lentos o menos acordes con sus intereses particulares (Pimbert y Pretty, 1995) y, al mismo tiempo, tuvieron que establecer negociaciones con otros actores interesados en conservar o aprovechar los recursos naturales de dichas áreas.

Cabe destacar, sin embargo, que la *participación social* con frecuencia está subordinada a las percepciones e intereses de los actores involucrados. Así, puede hacer referencia a la manipulación de las poblaciones locales; buscar el control desde fuera sobre ciertos territorios o recursos naturales, aludir a procesos de consulta con los actores afectados, donde la última decisión corresponde a los “expertos”, o bien puede interpretarse como la disposición de los gestores ambientales para conciliar los intereses de los diferentes actores e incluso la automovilización de los pobladores para alcanzar metas en común (Pretty, 1995; Tosun, 2006). De esta forma, la participación implica relaciones de poder entre actores interesados en controlar los procesos de toma de decisiones (Arnstein, 1969), y quienes fomentan la “gobernanza” no necesariamente estarán dispuestos a ceder su poder o serán capaces de modificar las estructuras existentes (Tosun, 2000).

Las estrategias para favorecer la gobernabilidad mediante nuevos esquemas de gobernanza ambiental centrados en la participación social y el desarrollo socioeconómico en el ámbito local involucran por lo general programas de apoyo y promoción de actividades socioeconómicas, con las que se busca reducir la explotación directa de los recursos naturales y compensar las restricciones ambientales, mientras se genera la aceptación local y regional. Algunas estrategias destacadas son los programas de capacitación de la población residente y apoyos económicos para mejorar las prácticas tradicionales de explotación de los recursos naturales y, en regiones donde las condiciones del mercado lo permiten, la promoción de actividades no tradicionales, como el ecoturismo o la producción artesanal, que poseen cada vez más respaldo de numerosas instituciones multilaterales y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Brenner, 2010).

Sin embargo, el éxito de estas medidas resulta cuestionable. La degradación ambiental en muchas ANP en México y otros países continúa (Melo, 2002; Unesco, 2008) y la resistencia contra la puesta en marcha de políticas ambientales no ha disminuido, pese a los apoyos considerables que se han otorgado a las poblaciones locales (Brenner, 2009). En este contexto, aún no se conoce a ciencia cierta el origen de la escasa eficiencia de las medidas adoptadas y hay poca certeza respecto de qué acciones pueden dar lugar a esquemas de gobernanza ambiental adecuados para asegurar gobernabilidad efectiva en tiempos de constantes transformaciones socioeconómicas y ambientales. Además, son pocos los trabajos que tratan de explicar de manera convincente la persistencia de los conflictos que suelen surgir entre los actores que pretenden imponer medidas de conservación y los actores interesados en la explotación de los recursos naturales (Brenner y Job, 2006). En consecuencia, aunque en términos generales haya consenso con respecto a la necesidad de promover la participación local y coordinar las acciones (Grimble *et al.*, 1995), es necesario conocer las causas de fondo de la degradación ambiental y la forma como éstas pueden asociarse a conflictos de intereses (Bryant, 1997).

Para llevar a cabo un examen de los conflictos en torno al acceso, uso y distribución de los recursos naturales, y asociarlo con las dinámicas medioambientales, varios autores proponen el análisis basado en actores desde la ecología política (Bryant y Bailey, 1997; Job y Weizenegger, 2004; Stonich, 2003), ya que pone énfasis en las cam-

biantes relaciones entre las estructuras sociales, económicas y políticas, y las diferentes formas de apropiación y aprovechamiento del medio ambiente, tomando en cuenta las diferencias –y desigualdades– entre los grupos interesados en utilizar los recursos naturales. Esto implica analizar el poder y las estrategias de los actores que buscan controlar el territorio de acuerdo con sus intereses, y la forma como este contexto sociopolítico se refleja en el medio ambiente. De esa manera, el acercamiento político-ecológico puede detectar los problemas subyacentes de la gobernabilidad y, al mismo tiempo, ampliar el conocimiento acerca de los retos de los nuevos esquemas de gobernanza ambiental.

Algunos autores argumentan que los conflictos de distribución ecológica pueden valorarse con más precisión si se distingue el ámbito espacial desde el cual éstos operan y la forma en la que los procesos los afectan de manera desigual (Job y Weizenegger, 2004; Watts, 1985). En este sentido, los actores pueden ser individuos o grupos de individuos –como instituciones gubernamentales, instituciones multilaterales, empresas, ONGA o comunidades locales– que si bien por lo general no constituyen unidades homogéneas en términos sociales, pueden ser calificados como actores colectivos (Bryant y Bailey, 1997; Lambin *et al.*, 1999).

Un tema central en los estudios en ecología política ha sido el análisis de las relaciones entre actores locales y externos (Bryant y Bailey, 1997). Debe observarse, no obstante, que los actores locales o “comunidades” suelen ser concebidos con frecuencia como entidades homogéneas, haciendo caso omiso de las desigualdades y de las relaciones de poder internas, que suelen ser conflictivas y complejas (Stoll-Kleeman *et al.*, 2006). Así, los actores locales suelen ser considerados débiles y “perdedores” en los conflictos de distribución ecológica (Zimmerer y Bassett, 2005); sin embargo, no necesariamente carecen de poder y disponen de diferentes medios para afirmar sus intereses frente a otros actores. Por ejemplo, pueden recurrir a las ONGA u otros actores para obtener apoyo financiero o para influir en el discurso político ambientalista, apelando a sus derechos ancestrales, valores culturales y costumbres o tradiciones (Livernash, 1992; Adger *et al.*, 2003).

El ignorar esta realidad social puede tener consecuencias opuestas a las que un grupo de actores externos trata de implementar para asegurar la gobernabilidad o para establecer un nuevo régimen de gobernanza ambiental. En este sentido, aunque los actores locales como actores colectivos suelen desarrollar esquemas de organización social interna para regular el

uso y acceso a los recursos naturales, la modificación –forzada– de los arreglos por actores externos tiende a politizar el contexto y genera nuevas formas de relación con el medio ambiente. Por lo tanto, los actores locales se deben observar como un grupo social heterogéneo y sujeto a tensiones y conflictos de índole social, política, económica y cultural, que establece, de manera voluntaria o forzosa, relaciones con otros actores en diferentes ámbitos espaciales para asegurarse el uso y acceso a los recursos naturales de un territorio dado (Bryant y Bailey, 1997).

Con sustento en lo anterior, a continuación se describen las características geográficas y sociales de la zona de estudio, así como los principales problemas que enfrenta la gobernabilidad de la RBSK. Enseguida se explica la metodología aplicada y se identifican tres fases históricas con diferentes configuraciones de actores sociales, con énfasis en sus intereses, recursos de poder y reacciones frente a las estrategias y medidas aplicadas para asegurar la gobernabilidad ambiental en la zona de estudio. Después se discuten los resultados, en los cuales contrasta la realidad social encontrada con las exigencias del régimen de gobernanza ambiental contemporáneo. Finalmente, se plantean algunas propuestas para establecer estructuras más participativas e integrales de gobernanza ambiental.

La Reserva de la Biosfera Sian Ka'an

La RBSK² se halla en la costa central del Caribe mexicano, en el estado de Quintana Roo (figura 1). Su origen son territorios, principalmente de propiedad federal,³ que abarcan un área de 528 147.66 hectáreas, de las cuales, cerca de 153 192 son marinas e incluyen zonas oceánicas someras y arrecifes coralinos (Conanp, 2007). Está ubicada en una planicie calcárea parcialmente emergida que desciende de manera gradual hacia el mar, formando un gradiente de sitios secos e inundables. En

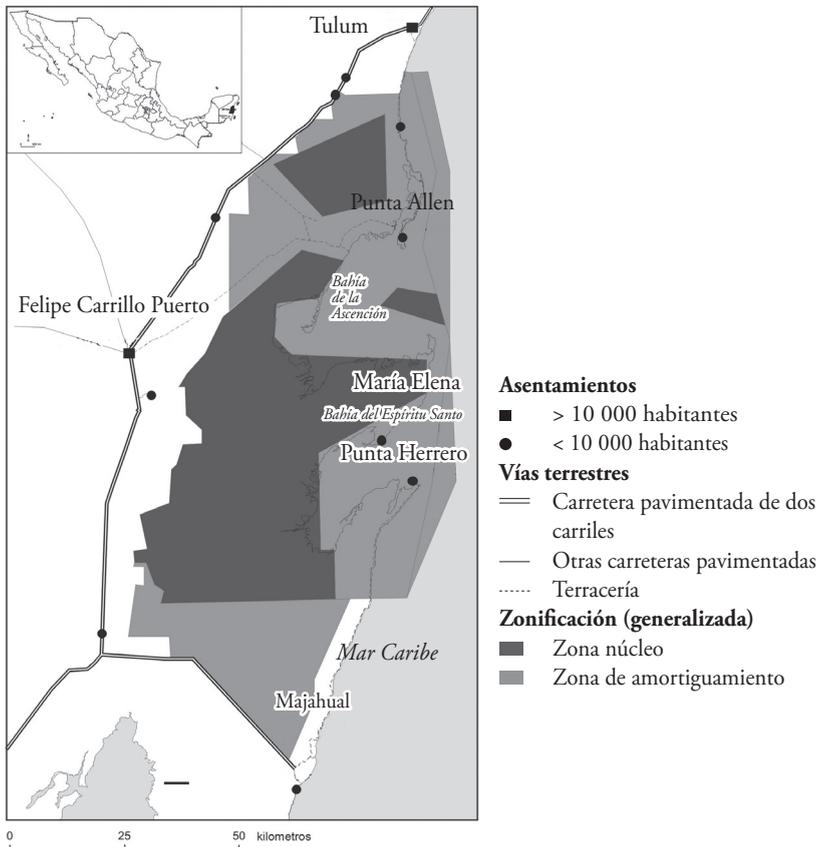
² Según el artículo 48 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Poder Ejecutivo Federal, 1988), las RB “se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano 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”.

³ La gran mayoría 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, 2003).

este gradiente se desarrollan selvas medianas, selvas bajas, marismas y manglares, así como lagunas de agua dulce, salobres, zonas oceánicas someras y arrecifes coralinos (Arellano-Guillermo, 2000). Esta zona de transición entre ecosistemas terrestres y marinos posee una notable diversidad de ambientes en buen estado de conservación, donde residen más de 103 especies de mamíferos y más de 350 especies de aves (Arellano-Guillermo, 2004), así como varias especies carismáticas o especies en peligro de extinción, como tortugas marinas, jaguares (*Panthera onca*), pumas (*Felis concolor*) y ocelotes (*Felis pardalis*), entre otras.

La RBSK tiene un frente de playa lineal de más de 200 kilómetros que consiste en una larga franja arenosa, la cual está separada del conti-

FIGURA I. UBICACIÓN DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN



Fuente: Brenner, 2010.

nente por un área de manglar y protegida del oleaje y de los huracanes frecuentes por un arrecife barrera de alrededor de 110 kilómetros de longitud. Posee dos bahías: la Bahía de la Ascensión y la Bahía del Espíritu Santo (figura 1). En ellas, la contribución del arrecife determina una zona protegida que es adecuada para la explotación de la langosta espinosa (*Panulirus argus*). De esta explotación dependen económicamente tres de los asentamientos humanos más importantes: Punta Allen, Punta Herrero y María Elena. En este contexto, los miembros de las respectivas cooperativas pesqueras lograron establecer un sistema de uso sustentable que garantizó la supervivencia de la población de langostas. Esto se logró mediante la división de la Bahía de la Ascensión en parcelas o “campos” —que sumaban 109 en 2007—, los cuales fueron asignados para su uso a los miembros de la cooperativa, quienes tienen el derecho exclusivo de usufructo. Los beneficiados son responsables del manejo sustentable de sus campos, lo cual implica, entre otros aspectos, el respeto del reglamento de explotación pesquera y actividades de vigilancia para impedir la pesca furtiva. Los elevados precios de la langosta permiten 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).

Además, en el interior de la RBSK existen territorios comunales de campesinos mayas y algunos prestadores de servicios turísticos, así como inmigrantes y propietarios de segundas residencias que viven en propiedades privadas en la costa (Arellano-Guillermo, 2000). De esta manera, las actividades económicas más importantes de los cerca de mil habitantes de la RBSK son la tradicional pesca de langosta y el turismo que ha ido creciendo a partir de los años noventa del siglo pasado (Brenner, 2010).

Desde que la RBSK se estableció en enero de 1986, la región se ha incorporado a diferentes iniciativas internacionales, entre ellas el programa El Hombre y la Biosfera, la lista de los sitios considerados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco en su vertiente de patrimonio natural⁴ y la red de áreas marinas protegidas de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Según el Centro de Patrimonio Mundial de la Unesco, la RBSK se encuentra entre los 39 sitios

⁴ México cuenta con 37 RB reconocidas por la Unesco; cuatro de ellas fueron declaradas patrimonio natural de la humanidad (<www.unesco.org/mab/BRs>).

reconocidos como *patrimonio natural de la humanidad* con mayor valor por sus recursos de humedales y zonas marinas. Esto implica que los actores interesados en la conservación de los recursos naturales de la RBSK son muy numerosos, y que también son considerables los recursos invertidos en el manejo sostenible de las actividades productivas (Vargas del Río, 2010).

Por otro lado, la RBSK se localiza a sólo 150 kilómetros al sur de Cancún. Ninguno de los otros centros turísticos integralmente planeados por el Estado mexicano recibió tantos subsidios y creció tanto como éste. La influencia de la actividad turística se comenzó a expandir por el Caribe mexicano a mediados de los años setenta y se extendió de forma acelerada desde mediados de los años noventa, lo que ha dado lugar a una región turística conocida entre los promotores turísticos como la Riviera Maya (Jiménez, 2009). La intensidad de la actividad turística y su crecimiento en esta región se refleja en el aumento del número de turistas hospedados: en Cancún, de 183 408 en 1980, a 3 003 839 en 2007 (Jiménez, 2009). Para la Riviera Maya, el crecimiento de la actividad turística se expresa en el aumento del número de cuartos de hotel registrados: 1 582 en 1995; 27 615 en 2005 (http://datatur.sectur.gob.mx/publyrep/cargas_manuales/comite/pagina_principal.html). Este contexto de acelerado crecimiento demográfico vinculado con la actividad turística transfiere a la parte norte de la RBSK una dinámica económica y unas perspectivas de desarrollo considerablemente más intensas que en el resto del área que ocupa. Así, “hay indicios claros de operaciones de especulación, incluyendo la venta ilegal de terrenos” (Brenner, 2010: 294), donde además “resulta problemática la práctica común de ampliar y modificar las instalaciones turísticas (hoteles, clubes de pesca deportiva y residencias vacacionales), realizada generalmente sin la autorización de las autoridades” (Brenner, 2010).

De manera similar, la RBSK se comunica por el sur, mediante un camino de terracería, con la Costa Maya, una franja costera de cerca de 45 kilómetros de longitud, que va desde el límite sur de la RBSK hasta la población de Majahual. Este asentamiento, antaño insignificante, comenzó a ser promovido activamente por el gobierno federal desde mediados de los años noventa. En consecuencia, se ha convertido en uno de los principales destinos de cruceros en el Caribe mexicano. Como resultado del fomento al turismo, el número de habitantes y la urbanización vinculada a la actividad turística comenzó a aumentar a partir de

la mitad de la década de los noventa en la población de Majahual (Campos Cámara, 2010). De esta forma, la situación de la RBSK, en medio de dos zonas de intensa actividad turística potencial, junto con el hecho de que sea un ANP y que haya sido declarada patrimonio de la humanidad por la Unesco, la convierten en una ventaja competitiva que despierta el interés de diferentes actores que buscan darle un uso turístico.

Actores sociales y conflictos: retos para la gobernabilidad y la gobernanza

Para identificar a los actores sociales que han sido más relevantes se utilizó la técnica de muestreo de *bola de nieve* y se aplicó la siguiente clasificación: actores estatales, empresas, instituciones multilaterales, ONGA y actores de la población local (Bryant y Bailey, 1997). El análisis sociopolítico de los actores implicados se fundamentó: a) mediante el análisis de datos secundarios y b) por el análisis de entrevistas, donde 11 entrevistados representan a grupos formalmente reconocidos en el ámbito local (cinco empresas turísticas, cinco cooperativas y una ONGA), 24 son líderes locales y representantes de grupos informales de la población local, y 17, representantes de actores regionales (tres ONGA, tres representantes de gobierno, una institución multilateral y 10 representantes del sector turístico). Estas entrevistas –grabadas y después transcritas– se realizaron durante abril de 2006, y enero, junio, julio y agosto de 2007; después se analizaron a través de un proceso de asignación de códigos y recuperación de la información, mediado por una clasificación de categorías analíticas (Coffey y Atkinson, 1996).

Posteriormente se definieron tres fases temporales caracterizadas por contener estructuras sociopolíticas muy diferentes, así como modificaciones sustanciales en la forma de utilizar los recursos naturales. Se utilizó como criterio a Johnston (2001a; 2001b), el cual sugiere distinguir entre: a) eventos críticos que aparecen de manera repentina, provienen del exterior y provocan cambios rápidos y profundos, y b) procesos graduales que actúan de forma paulatina y acumulativa. La primera fase (1968-1985) se relaciona con la explotación de los recursos naturales para la pesca; la segunda (1986-1993), se caracteriza por crecientes limitaciones en la explotación de los recursos naturales, impuestas por actores externos, y la tercera (1994-2008), se distingue por el auge del

turismo y el intento de establecer un régimen de gobernanza más eficaz y participativo.

La valoración del poder relativo de los actores en cada una de las fases se llevó a cabo mediante la ponderación cualitativa de los diferentes tipos de plataformas de poder o recursos, que Uphoff (2005) sintetiza en seis categorías: recursos económicos, sociales, políticos, morales, de información y físicos. “Los recursos económicos se relacionan con cuestiones como el control sobre el capital, el trabajo, el territorio, así como los bienes y servicios; los recursos sociales corresponden al estatus social o posiciones sociales dentro de una estructura social determinada; los recursos políticos emanan de la autoridad normativa” (Brenner, 2010: 288) y la legalidad que respalda las acciones de ciertos actores. Los recursos morales se asocian con la percepción de legitimidad o reputación que pueden ostentar algunos actores. Los recursos de información representan la posesión o la capacidad de acceder o transmitir la información y la capacidad para hacer uso de ciertas técnicas o conocimientos, y por último, “los recursos físicos se basan en la fuerza física que un actor es capaz de ejercer contra otro para forzar su cooperación o conformidad” (Brenner, 2010: 288).

Estableciendo la gobernabilidad: régimen cooperativo basado en la pesca (1968-1985)

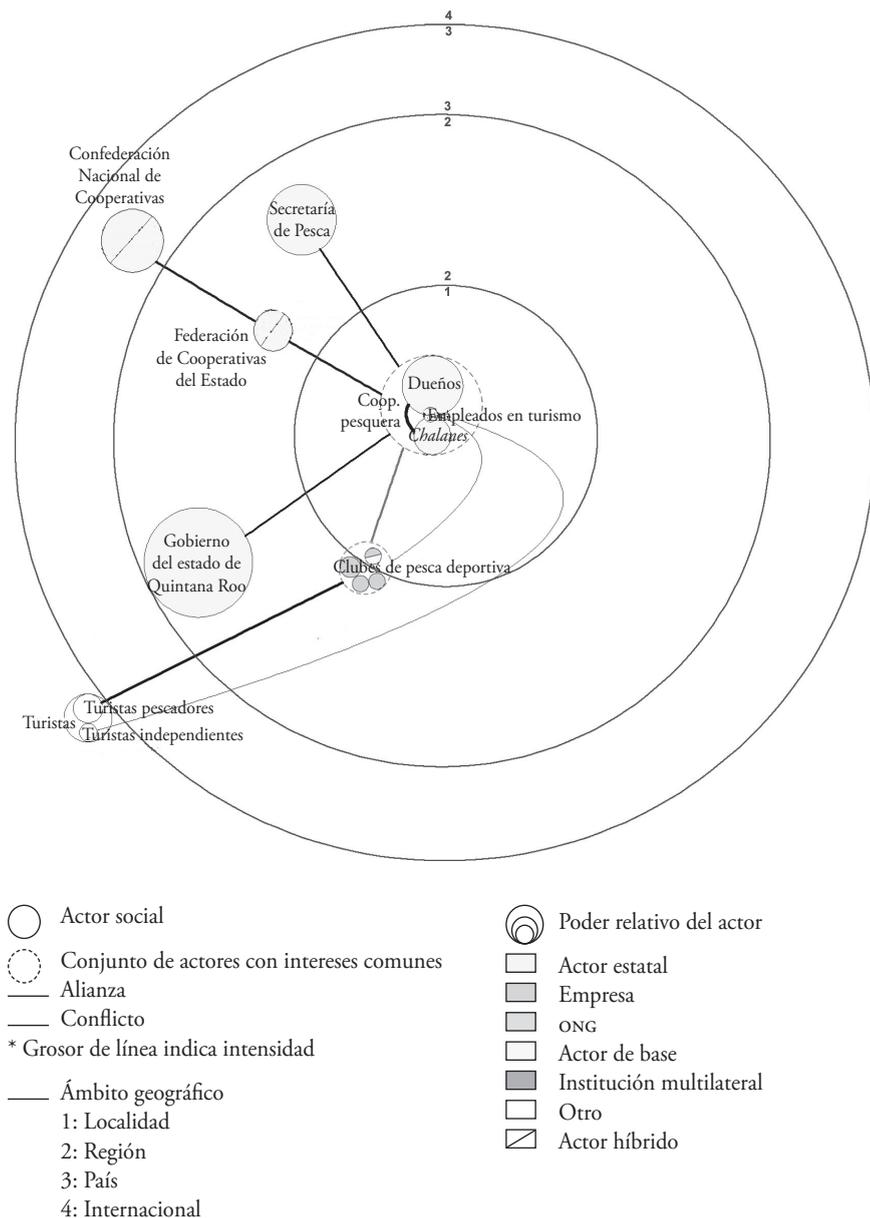
Los primeros intentos del Estado mexicano para establecer gobernabilidad en la remota costa este de la Península de Yucatán se pueden asociar con su interés por fortalecer su influencia y fomentar la integración de regiones periféricas en la economía nacional y global. Así ocurrió en la costa de Quintana Roo mediante la inversión en infraestructura de comunicaciones y apoyos económicos y concesiones territoriales a los pobladores locales para fomentar la pesca comercial (Fraga, 2000). La integración económica y la posibilidad de vender comercialmente langosta espinosa impulsó a la población de Punta Allen a agruparse con pescadores de la región; en 1968 49 personas fundaron la Cooperativa Pesquera Vigía Chico. Poco después, en 1970, los habitantes se asentaron en el sitio donde aún residen y reclamaron los derechos de propiedad de la tierra recién colonizada. De esta forma, el gobierno del entonces territorio de Quintana Roo concedió a la Cooperativa Vigía

Chico tierras en la región y en el asentamiento actual como propiedad común (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, 1972). Además, le otorgó una concesión de usufructo permanente del territorio marino de la Bahía de la Ascensión (figura 1). Esto detonó un proceso gradual de organización interna centrado en la pesca comercial bajo un régimen de cooperativa, con un territorio terrestre y marino respaldado por el Estado mexicano. En este sentido, la concesión de una serie de derechos de usufructo por parte del Poder Ejecutivo federal y del gobierno del territorio de Quintana Roo a favor de un grupo determinado de beneficiarios se debe interpretar como una medida para asegurar de forma paulatina la gobernabilidad en una remota región, tradicionalmente fuera del control directo de las instituciones gubernamentales centrales.

La organización social para el aprovechamiento de los recursos naturales que se generó durante esta fase se ilustra en la figura 2. Los *dueños* eran los pescadores de mayor antigüedad, sus hijos y algunos integrantes de la cooperativa que compraron su derecho de usufructo a otros dueños. Su poder, principalmente económico, resultó del derecho de utilizar parcelas marinas y de la capacidad para invertir en hábitats artificiales y embarcaciones de pesca, que fue un resultado directo de la venta de los productos marinos. Además, tenían poder moral y político debido a su mayor antigüedad y su estatus de dueños, que se reflejó en las asambleas de la cooperativa. Por su parte, los *chalanes* constituían un grupo más numeroso; también tenía voz y voto en la asamblea de la cooperativa, pero sin los recursos económicos, morales o políticos del grupo de los dueños. Entre ambos existía una alianza productiva basada en la explotación de la pesca, que era apoyada por una serie de actores gubernamentales y actores locales o de base (figura 2). Como se demostrará más adelante, esta desigualdad social entre el grupo de los dueños y la población local sin derecho formal a utilizar los recursos naturales constituyó el germen de un conflicto posterior que aumentó a medida que se establecieron nuevas medidas para fortalecer la gobernabilidad, en particular cuando la cooperativa perdió el respaldo gubernamental para gestionar de forma comunitaria el territorio terrestre.

En los ámbitos regional y nacional, los actores más relevantes estaban relacionados con la explotación de los recursos marinos. En total había cuatro actores gubernamentales: a) la Secretaría de Pesca, que desde una escala regional proporcionaba apoyos técnicos y económicos

FIGURA 2. RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN: ACTORES SOCIALES Y CONFLICTOS, 1968-1985



Fuente: Vargas del Río, 2010.

a la cooperativa, a la vez que garantizaba la exclusividad mediante concesiones de pesca; sus recursos de poder eran, por tanto, económicos, de información y políticos; b) la Federación de Cooperativas Pesqueras de Quintana Roo, con poder político y social derivado de su representatividad política y su capacidad para movilizar a otras cooperativas regionales, la cual estaba aliada, a su vez, con c) la Confederación Nacional de Cooperativas, con unas bases de poder similares a las de la Federación de Cooperativas Pesqueras, pero con una representación nacional, y d) el gobierno del territorio de Quintana Roo –que a partir de 1974 se convirtió en estado soberano–, con una considerable base de poder económico, político, físico y de información, una consecuencia de sus facultades legales y administrativas, y la capacidad emergente para asignar los recursos financieros. Durante esta fase no se presentaron conflictos notables entre los actores gubernamentales y la población local, puesto que los primeros apoyaron sobre todo la principal actividad económica de los últimos. Dicho de otra manera, la mayor influencia de las instituciones gubernamentales –una precondition de gobernabilidad– fue compensada con estímulos económicos considerables.

Por otro lado, el entorno natural presentaba condiciones óptimas para los prestadores de servicios o clubes que ofrecían la práctica de la pesca deportiva (figura 2). Así, la Bahía de la Ascensión se fue convirtiendo en un lugar exclusivo para una clientela primordialmente extranjera y con alto poder adquisitivo, formada por turistas aficionados a la pesca. Los recursos de poder de estos clubes eran económicos, de información y sociales, consecuencia de su infraestructura turística y el territorio terrestre bajo su control, así como de su capacidad para acceder a un nicho de mercado turístico especializado. Como los clubes y la Cooperativa Vigía Chico dependían del mismo recurso natural, hubo un conflicto por la explotación –percibida como intensiva– que realizaba la cooperativa pesquera (figura 2). Vinculado a esta actividad había un pequeño grupo de guías especializados, que al mismo tiempo formaban parte de la cooperativa pesquera. Este vínculo se generó gracias al conocimiento que tenían los pescadores de su entorno natural. Por último, había algunos turistas independientes que exploraban la región en busca del disfrute de destinos *vírgenes* y alejados del turismo masivo. La principal fuente de poder de este grupo es económica, por su notable poder adquisitivo desde un punto de vista local. Esto propició que se establecieran algunos pequeños negocios turísticos, que aunque

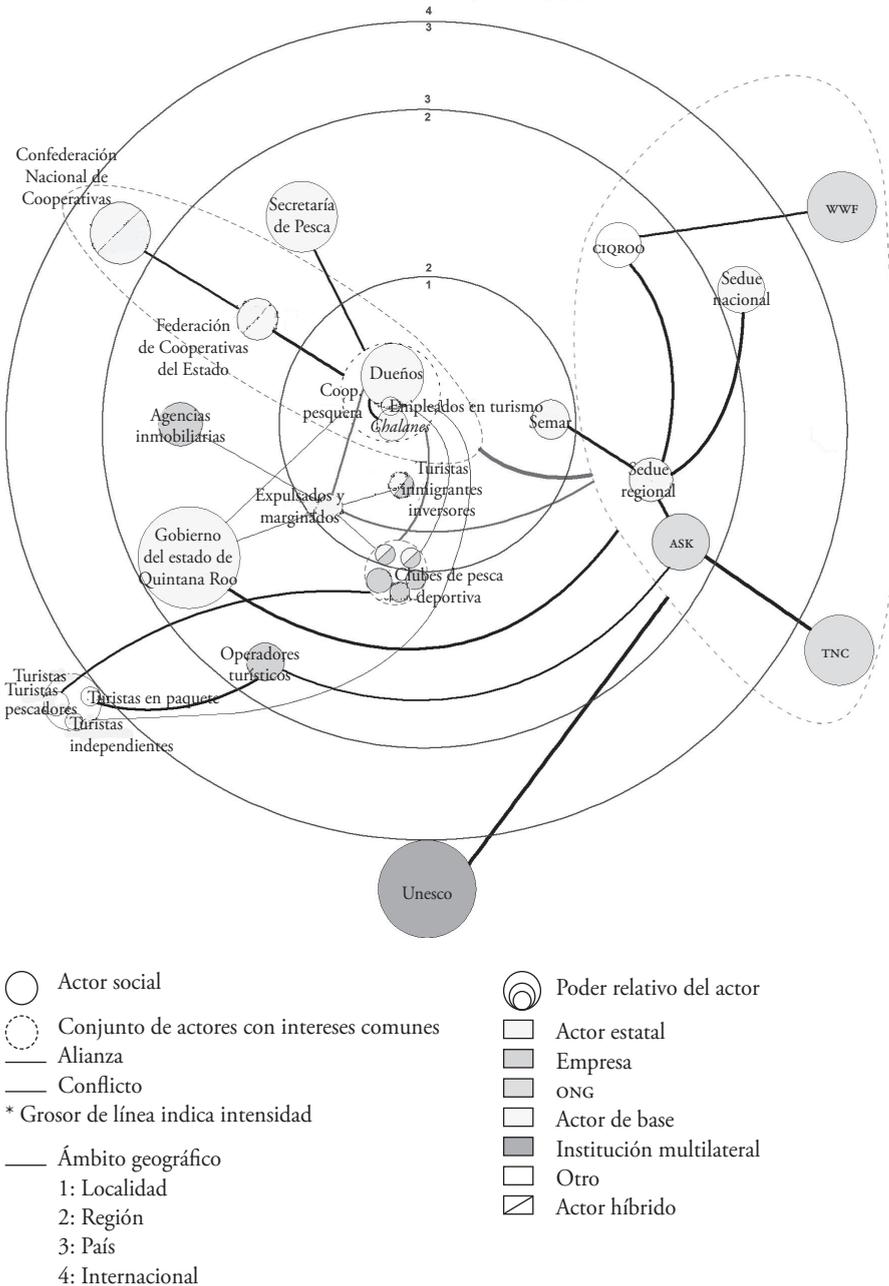
no fueron relevantes durante esta fase, representaron el inicio de una actividad que de forma gradual fue tomando importancia prioritaria. La aparición de estos nuevos actores trajo consigo, como se demostrará más adelante, una mayor complejidad social, que se convertiría en un reto tanto para la gobernabilidad como para la gobernanza ambiental.

Nuevos paradigmas e instrumentos de gobernabilidad: la creación de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an (1986-1993)

Un acontecimiento crítico ocasionó a partir de 1986 un cambio importante en la estructura sociopolítica. Varios actores interesados en conservar el medio ambiente promovieron la creación de una reserva de la biosfera y, en consecuencia, lograron establecer restricciones ambientales que modificaron considerablemente la estrategia y los mecanismos para asegurar la gobernabilidad, ahora con énfasis en la conservación ambiental. A esto se sumaron dos condiciones críticas: a) la regularización de los lugares de asentamiento en parcelas de uso individual, y b) un huracán que impactó en la región y desató una crisis económica local en 1988. La interacción de estos tres factores, junto con el atractivo de ser un ANP cercana a una región turística, implicó un proceso gradual de migración y de compra-venta de terrenos en Punta Allen. En términos generales, se perfiló un ambiente más conflictivo durante esta fase. En particular, por la creciente resistencia de la población residente contra las medidas cada vez más decididas del Estado mexicano y otros actores para fortalecer su influencia en la zona de estudio.

Como se puede observar en la parte derecha de la figura 3, aparecieron una serie de actores internacionales y regionales que compartieron intereses comunes vinculados con la conservación del medio ambiente mediante la instauración de una ANP. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y The Nature Conservancy (TNC), son dos ONGA internacionales influyentes debido a sus considerables recursos económicos y morales, que establecieron alianzas con los actores regionales. Así, el WWF financió al Centro de Investigaciones de Quintana Roo (CIQRO), dedicado a la investigación regional, que comenzó a estudiar la zona desde 1982 con el fin de generar una propuesta para crear la RBSK (Aviña, 1983). Por su parte, TNC operó a través de una

FIGURA 3. RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN: ACTORES SOCIALES Y CONFLICTOS, 1986-1993



Fuente: Vargas del Río, 2010.

ONGA nacional que ella misma promovió: Amigos de Sian Ka'an (ASK), que se consolidó en 1986, el mismo año en el que se estableció el decreto de la RBSK.

La propuesta del CIQRO se presentó a principios de 1983 ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, antecedente de la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que era un actor relativamente débil debido a la escasa relevancia de las políticas de conservación ambiental en ese momento. Sin embargo, al ocupar una posición clave como el actor gubernamental encargado de estas cuestiones, contó con el respaldo de los actores interesados en instaurar la RBSK (figura 3) y a través de ella se inició un proceso para formular un plan de manejo (Arellano-Guillermo, 2004). Así, el gobierno de Quintana Roo se unió a la propuesta ante la presión de los actores interesados en instaurar el ANP (figura 3). Un integrante de ASK explicó: "Era otra época y todos los actores que estaban involucrados en ese momento, pues eran claves, precisamente Amigos de Sian Ka'an era uno de éstos, porque nosotros impulsamos y presionamos a estas instituciones para que realmente se hiciera".¹

En contraposición a este grupo de actores, la Cooperativa Pesquera Vigía Chico, respaldada por la Federación de Cooperativas Pesqueras estatal y la Confederación Nacional de Cooperativas, rechazó el decreto por las restricciones ambientales y el riesgo de ser desplazados, y durante un tiempo impidió que se estableciera el ANP. Un miembro de la cooperativa recordó: "Estábamos unidos a la Federación de Cooperativas Pesqueras del estado de Quintana Roo y en la Confederación Nacional, así que prendidos a eso no hay reserva: tres años lo paramos". Pese a esta oposición, la RBSK se estableció en 1986, mediante un decreto presidencial elaborado por el CIQRO y avalado por actores gubernamentales, pero sin la participación efectiva de los pobladores locales, que no tuvieron el poder necesario para impedirla: "En los ochentas no había mucha participación de las comunidades para la creación de áreas protegidas, como lo es ahora [...] esto no quiere decir que no haya habido participación, pero sí habría que concebirla como distinta", a decir de un funcionario de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

¹ Con excepción de esta entrevista a un miembro de ASK, que se efectuó en el año 2006, las entrevistas con los integrantes de las organizaciones vinculadas con la RBSK que se reproducen en este documento se llevaron a cabo a lo largo de 2007.

(Conanp). Desde ese momento se comenzaron a establecer mayores restricciones en el uso y acceso a los recursos naturales: se controló la entrada a la zona, se restringió la pesca, se suspendieron las concesiones forestales y se prohibieron las actividades ganaderas, la cacería y la agricultura (Arellano-Guillermo, 2004). Esto generó un conflicto entre los actores conservacionistas y los pobladores locales (figura 3).

Un actor relevante que apareció durante esta fase fue la Unesco (gráfica 3), que es una institución multilateral poderosa en términos morales, sociales y políticos. Al declarar a la RBSK como patrimonio natural de la humanidad en 1987, destacó los atributos ambientales de la región y los colocó en el centro de la opinión pública, lo que constituyó un respaldo moral para los actores conservacionistas, presionó a los actores gubernamentales interesados en el desarrollo socioeconómico de la región y deslegitimó los intereses de los actores locales que luchaban contra las restricciones ambientales.

Sin embargo, las restricciones ambientales que se derivaron del decreto de la RBSK empezaron a tener repercusiones en el ámbito local en 1988 debido a tres hechos críticos. En primer término, ese año el Estado mexicano incorporó como un deber la preservación del medio ambiente —que se formalizó mediante la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Poder Ejecutivo Federal, 1988)—, con lo cual los actores interesados en conservar el medio ambiente obtuvieron respaldo jurídico, físico y político para ejercer las regulaciones ambientales. Al mismo tiempo, la situación política internacional y un mayor apoyo de la sociedad civil presionaron al gobierno federal para que declarara la creación de más ANP y mejorara su manejo. Así, el interés del Estado y la aparición de nuevos actores mermaron el poder relativo de la población local en su conjunto y limitaron su margen de maniobra.

En segundo lugar, ese mismo año impactó en la región el huracán Gilberto, lo que ocasionó una merma en la producción de langostas durante más de tres años, según aseguró en entrevista un miembro de la cooperativa pesquera. Este desastre natural tuvo como consecuencia una disminución significativa de los integrantes de la cooperativa: de 108 miembros que había en un principio, quedaron sólo 40, aquellos que tenían recursos económicos para sobreponerse a la crisis, según información proporcionada por el presidente de la cooperativa pesquera. “Los pocos que se quedaron en la cooperativa fueron los que la sostuvie-

ron, porque no había dinero [...] una crisis terrible, muchos se fueron y se apartaron de la cooperativa”, puntualizó un cooperativista. Esto ocurrió en un contexto donde los habitantes de Punta Allen acababan de recibir “derechos de posesión” individual de los terrenos donde estaban asentados (Solares-Leal y Álvarez-Gil, 2003: 18). En este sentido –y en tercer lugar– el Estado dejó de respaldar el manejo colectivo del territorio terrestre, mientras que el huracán debilitó de forma temporal la cooperativa, lo cual posibilitó la fragmentación social y agudizó la desigualdad social local la zona. Después de estos acontecimientos, los miembros de la cooperativa pesquera tuvieron mayores restricciones para explotar la bahía; la regulación se operaba a través de las oficinas de la Secretaría de Marina (Semar) en la localidad, que era el único actor con atribuciones legales para ejercer poder físico contra los delitos ambientales en la zona costera.

En este contexto se propició la intervención de un nuevo actor local relevante: el grupo de expulsados y marginados de la cooperativa pesquera. Estas personas contaban con escasos recursos sociales y morales, pues el grupo que constituían no estaba formalmente consolidado, y al estar marginadas de la cooperativa pesquera no tenían la posibilidad de explotar la bahía; sin embargo, poseían recursos económicos valiosos, como los derechos de posesión de sus lugares de asentamiento “regularizados” por el gobierno del estado de Quintana Roo en 1988. Esto les permitió comenzar a vender sus terrenos antes de migrar de la localidad, bajo un procedimiento ilegal pero que se justificó como una “cesión de derechos”, en palabras de un delegado municipal. De esta forma, los terrenos se vendieron a otros pobladores locales, pero no sólo a ellos, sino también a turistas interesados en asentarse en la zona y a otros interesados en ofrecer servicios turísticos. Estos últimos, principalmente de origen estadounidense, poseían recursos económicos y de información que les permitieron establecer segundas residencias y pequeños negocios e infraestructuras; gracias a ello, poco a poco fueron capaces de controlar los espacios mejor cotizados. Además, algunos terrenos fueron vendidos a personas que los vieron como una oportunidad de negocio, lo que provocó un proceso de compra-venta que resultó atractivo para las agencias inmobiliarias, que se convirtieron en actores regionales (figura 3). Estas empresas estaban interesadas en obtener recursos económicos mediante la compra-venta del territorio terrestre y tenían considerable poder social y

de información derivado de su habilidad para promocionar y vender los terrenos. Por otro lado, algunos de los pescadores marginados de la cooperativa se convirtieron en otro actor local debido a que pudieron permanecer en el lugar trabajando como guías especializados en pesca deportiva, gracias a su conocimiento de los ecosistemas locales. Un funcionario de la Conanp comentó: “También la pesca deportiva abre espacios para los que no son socios, y si no fueran socios y no hicieran pesca deportiva, qué opción tienen: o se van de Punta Allen o se quedan a pescar furtivamente”.

La fragmentación social que se registró durante esta fase aumentó los conflictos entre los marginados de la cooperativa pesquera, los miembros de ésta y los actores interesados en la conservación del medio ambiente (figura 3). En aquel momento no existía un organismo gubernamental responsable de la gestión ambiental de esta ANP y la ONGA ASK asumió la responsabilidad de asegurar la gobernabilidad. Esto le permitió recibir respaldos morales de ONGA poderosas –en especial de la TNC– y, por ende, apoyos económicos (figura 3). Un integrante de esta asociación subrayó: “En nuestros inicios jugamos un papel muy importante para el manejo de la reserva. Esto quizá no fue nuestra responsabilidad, pero ante el vacío institucional que existía, nosotros ocupamos este [espacio]”. En este contexto, el segmento emergente del turismo basado en la naturaleza fue visto como una actividad compatible con la conservación ambiental y capaz de generar ingresos para la conservación (Bezaury-Creel, 1991). Por lo tanto, ASK comenzó a ofrecer servicios turísticos y estableció los primeros contactos con los operadores ubicados en la Riviera Maya.

Como se verá, los operadores turísticos son actores con considerables recursos sociales y de información para controlar el mercado turístico en una escala muy amplia. De esta manera, el poder relativo del Estado disminuyó considerablemente al final de esta etapa, pues debió compartir el escenario político con otros actores internacionales, regionales y locales que poseen diferentes intereses y visiones respecto de la forma de utilizar los recursos naturales (figura 3). En consecuencia, la capacidad de los actores gubernamentales para asegurar la gobernabilidad se volvió cada vez más limitada. Esta situación comenzó a exigir consensos, negociación de intereses y mitigación de conflictos, es decir, un sistema de gobernanza cuya consolidación se discute en el siguiente apartado.

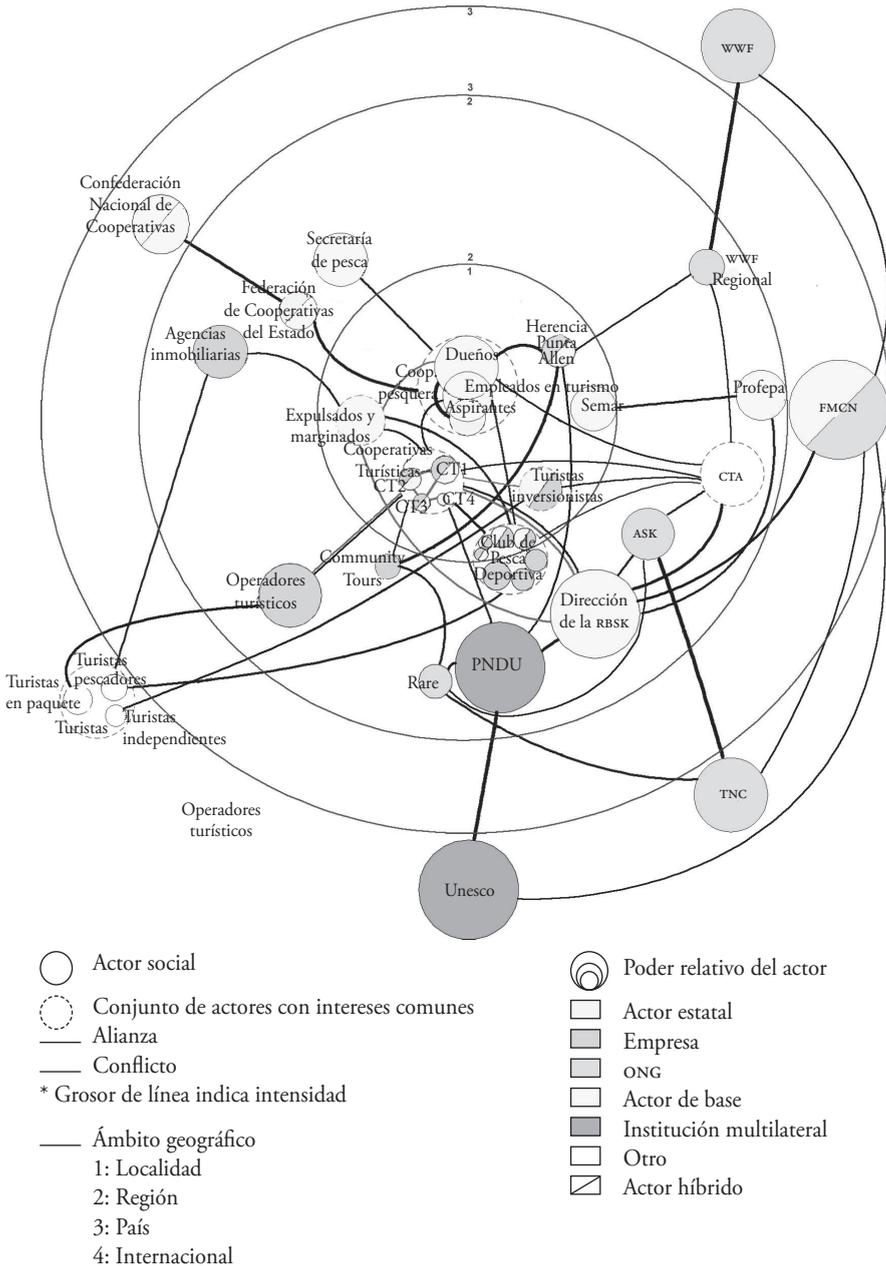
Intentos de establecer gobernanza ambiental y promover participación social (1994-2008)

Las iniciativas para poner en marcha nuevos esquemas de gobernanza y la actividad turística que comenzó a aparecer en la región modificaron considerablemente la constelación sociopolítica regional y local. A partir de 1992, diferentes ONGA internacionales –sobre todo el WWF y el TNC–, en coordinación con el Estado mexicano, acordaron formar el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN) destinado a captar y canalizar los recursos para una gestión más eficaz de las ANP mexicanas (FMCN, 2002). Como resultado, el FMCN, en coordinación con organizaciones gubernamentales, estableció estrategias y mecanismos de participación económica y social. En el caso de la RBSK, estas acciones se llevaron a cabo mediante la creación del Consejo Técnico Asesor (CTA) en 1992 y el fomento de cooperativas turísticas a partir de 1994. Estas medidas se pueden interpretar como intentos de mitigar los conflictos con el establecimiento de un determinado régimen de gobernanza ambiental.

La figura 4 ilustra la estructura de actores y relaciones que se conformó durante esta fase. Como se puede observar, poco a poco comenzaron a fortalecerse las estructuras administrativas y de vigilancia. Esto dio inicio con un acto crítico: la creación del Instituto Nacional de Ecología (INE) en 1992, cuyo papel dirigente creció de manera paulatina y luego pasó a la recién creada Conanp en el año 2000. Por otra parte, en 1992 también se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), que continuó la labor de imponer la normatividad ambiental en la RBSK, en coordinación con la Dirección de ésta –Conanp– y la Semar. A pesar de que la Conanp contó con más recursos de poder político, económico, social, moral y de información que el INE, pues recibió un apoyo creciente para el manejo del ANP, no estuvo en condiciones de imponer por completo sus intereses, pues se enfrentó a otros actores influyentes: Un integrante de ASK, entrevistado en 2006, lo describió así: “Evidentemente la Conanp tiene un peso muy importante, lo que se puede o no se puede hacer ahí. Es una autoridad legal, regulatoria, pero no tiene el control absoluto”.

Durante esta última fase, la Dirección de la RBSK se convirtió en un actor influyente y responsable de conciliar los intereses (potencialmente) conflictivos de los diferentes grupos interesados en el uso

FIGURA 4. RESERVA DE LA BIOSFERA SIAN KA'AN: ACTORES SOCIALES Y CONFLICTOS, 1994-2008



Fuente: Vargas del Río, 2010.

y acceso a los recursos naturales, labor que desempeñó a través del CTA (figura 4), órgano con facultades legalmente definidas. El CTA se integró con varias ONGA, universidades regionales, empresas locales, representantes de la población local e instituciones gubernamentales. En sus sesiones se presentaron y discutieron los intereses y posturas de los respectivos actores. El propósito del CTA fue fomentar la participación de la sociedad civil; en este sentido, se le puede considerar como una plataforma legalmente establecida para promover un régimen de gobernanza participativo.

Sin embargo, sus facultades reales estuvieron limitadas a la articulación de intereses y puntos de vista, y la Dirección de facto de la RBSK tuvo la capacidad de imponerse en casi todos los asuntos de mayor trascendencia (Brenner, 2010). Además, es importante mencionar que, en el caso de la RBSK, el CTA tampoco garantizó la participación efectiva de la población local, pues sus representantes –al contrario de las ONGA, los académicos o los funcionarios públicos– no tienen acceso a la información técnica o administrativa. De esta forma, los intereses de los pobladores quedaron sujetos a la opinión de los “expertos”. Por su parte, los intereses de la “comunidad local” representaron sólo a los miembros de las cooperativas pesqueras y turísticas (figura 4), como bien describió uno de ellos: “Pues es que cuando se hace una reunión que organiza la reserva, pues invita a las cooperativas y a los particulares. Y das tu puntito de vista [...]. Normalmente la reserva es la que debe decidir, ellos tienen eso”.

Por otro lado, el grupo de los dueños conservó sus principales fuentes de poder durante esta fase, ya que mantuvo el control de la pesca de langosta y gran parte de las actividades turísticas emergentes. Además, se ostentó como representante de los intereses de la comunidad con voz y voto. En consecuencia, otros grupos de actores locales menos poderosos –principalmente los *chalanés* y los expulsados de la cooperativa pesquera– quedaron sujetos a los intereses de este grupo, lo que impidió una participación local más amplia y eficaz. Otro actor importante que apareció en esta fase fue la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Programa para el Desarrollo (PNUD), con un considerable poder económico, moral, social y de información. Su interés principal, según informó en entrevista un funcionario de ese organismo, fue impulsar iniciativas para el desarrollo comunitario participativo mediante el apoyo financiero y técnico para las cooperativas constituidas.

Sin embargo, los cambios estructurales más importantes se derivan del fomento decidido al turismo, lo cual contrarrestó, sin proponérselo, los esfuerzos de establecer un régimen de gobernanza socialmente equilibrado. Al mismo tiempo, enfrentó a la gobernabilidad de la RBSK con nuevos problemas. Los actores interesados en la conservación promovieron, a través de la Dirección de la RBSK, la primera cooperativa de turismo: la Cooperativa Punta Allen. Además, se impartieron numerosos cursos y talleres con el fin de capacitar y sensibilizar a los pobladores sobre el cuidado del medio ambiente (Bezaury-Creel y Arellano-Guillermo, 2000). En este contexto, los paseos para observación de la flora y fauna en la Bahía de la Ascensión, y en particular la pesca deportiva, continuaron siendo considerados nichos de mercado compatibles con los objetivos de conservación, ya que provocaban un reducido impacto ambiental directo y generaban ingresos considerables para una parte de la población local.

El grupo de actores vinculados al turismo incrementó su número y su poder dentro de la cooperativa pesquera. Ésta, por ejemplo, dejó de utilizar las redes de pesca. “Luego nos dimos cuenta de todo el dinero que podíamos sacar si hacíamos el *flyfish* y decidimos dejar las redes”, reveló un integrante de la cooperativa pesquera y turística. Sin embargo, también marginó a los pescadores que no formaban parte de las cooperativas turísticas (actores de la cooperativa excluidos están en el grupo de los dueños, ver figura 4) y aumentó la desigualdad en el ámbito local.

El fomento del turismo también generó otros conflictos. La incorporación a una cooperativa turística requirió de la “invitación” del presidente de la Cooperativa Punta Allen. En consecuencia, la cooperativa se fundó con un grupo selecto de personas, mientras apareció un grupo de excluidos que también se vincularon con los operadores turísticos para ofrecer servicios de forma independiente, según información proporcionada en entrevista por un miembro de una cooperativa turística. El incremento del número de prestadores de servicios, generalmente no calificados, motivó a la Dirección de la RBSK a regular esta actividad mediante permisos que sólo se otorgaban a grupos legalmente constituidos, cuyos miembros participaron en numerosos cursos de capacitación. El resultado fueron cuatro cooperativas turísticas en constante competencia, así como una nueva empresa privada para pesca deportiva operada por un poblador local (contenida en el grupo de los clubes

de pesca deportiva, figura 4). Las principales fuentes de poder de las cooperativas turísticas fueron políticas y tuvieron como base la exclusividad que les garantizaron los permisos de turismo, que estaban respaldados por la Dirección de la RBSK. No obstante, se debe mencionar que también adquirieron recursos económicos, sociales, morales y de información debido a que fueron capaces de recibir apoyos técnicos y económicos, y tuvieron acceso a una red de contactos que les otorga respaldo, ya que fueron observadas como empresas sociales gestionadas por actores locales.

Quienes resultaron beneficiarios del conflicto entre las cooperativas fueron los operadores turísticos de la región, que son un grupo reducido de empresas que posee una red de contactos capaz de controlar la mayor parte del mercado turístico regional. En este contexto, la fragmentación y “libre” competencia les permitió reducir los precios y retrasar los pagos a las cooperativas turísticas (figura 4). Sin embargo, aunque se reconoció esta desventaja, la Dirección de la RBSK no tuvo atribuciones legales para regular las acciones de los operadores turísticos que no estaban asentados dentro de la reserva; por lo tanto, se limitó a supervisar únicamente las actividades de las cooperativas locales, lo cual le generó conflictos con las cooperativas turísticas (figura 4). Un funcionario de la Conanp explicó así: “La cooperativa es responsable legalmente por lo que ocurra con sus embarcaciones y con los otros no tenemos ninguna, pero absolutamente ninguna relación”.

Con el fin de mejorar el trabajo conjunto de las diferentes cooperativas y disminuir la dependencia de los operadores turísticos, apareció durante esta fase la ONGA Rare Center, cuyo interés fue apoyar a las empresas comunitarias mediante la transferencia de conocimientos en turismo. Esta ONGA contó con el apoyo de las ONGA TNC y ASK, así como del PNUD, para generar una iniciativa que integrara a las cuatro cooperativas en la operadora turística Community Tours, establecida en el ámbito regional (figura 4). Sin embargo, los conflictos locales impidieron una cooperación capaz de fortalecer su poder de negociación frente a los operadores turísticos. Por ejemplo, una cooperativa –Los Gaytanes– optó por no integrarse a las demás y ofreció precios más bajos para aumentar su participación en el mercado, lo que debilitó aún más a las demás cooperativas. El testimonio de un operador turístico entrevistado es muy revelador al respecto: “Primero trabajé con la [Cooperativa] Punta Allen, después con la Vigía Grande porque me dio mejor precio,

luego se aliaron para subir el precio y la que salió ganando fue la de Los Gaytanes; porque todos nos fuimos con ellos. Porque nos dieron mejor precio y el servicio es el mismo”.

Por otra parte, la presión ejercida por los operadores turísticos y los habitantes de Punta Allen sobre la Dirección de la RBSK dio como resultado una cantidad muy elevada de permisos turísticos (142 en 2007). Además, se agudizó la desigualdad social local. Esto se debió, en parte, a que la organización interna que adoptaron las cooperativas turísticas fue similar a la de la cooperativa pesquera. Por lo tanto, se beneficiaron en primer lugar sus miembros derechohabientes (principalmente los dueños). Un integrante de la cooperativa pesquera lo interpretó así: “El modelo de las cooperativas turísticas viene del modelo de la cooperativa pesquera [...]. Es como una política neoliberal, porque el que tiene poder adquisitivo puede invertir más y mejorar más, y el que no tiene, pues tiene que ir más despacio”.

Por otro lado, según la percepción de la Dirección de la RBSK —a decir de un funcionario de la Conanp—, las cooperativas no lograron mejorar la calidad de sus servicios, razón por la cual comenzó a favorecer las solicitudes de los clubes de pesca. Esto causó inconformidad entre las cooperativas, que a su vez solicitaban más permisos, como expresó un miembro de la cooperativa turística y pesquera: “El problema es que les dieron las concesiones a ellos y a nosotros ya nada, y sentimos que nos dieron una puñalada por la espalda. Porque las concesiones son para la gente del lugar y no para gente con dinero que viene a hacer negocios”. Los apoyos económicos y técnicos crecientes también implicaron la inconformidad de las personas marginadas de la actividad turística y pesquera (grupo de marginados y expulsados), en particular porque el mecanismo los excluyó de facto para privilegiar a los grupos organizados formalmente (figura 4). Al respecto, un guía turístico entrevistado dio su punto de vista: “Todo está dirigido a las cooperativas, ya sea pesquera o turística. Nunca han tomado en cuenta realmente a la sociedad, o a la comunidad”.

Otro grupo que se fortaleció fue el de los turistas inmigrantes y turistas inversionistas, que comenzaron a aparecer desde la fase anterior, los cuales fueron ganando presencia y poder en el ámbito local mediante la compra de terrenos y el establecimiento de hospedajes rústicos y restaurantes de playa. Algunos de ellos aprovecharon la baja afluencia turística fuera de la temporada para cobrar comisiones relativamente altas por enviar clientes a las cooperativas, lo cual generó conflictos entre

ambos actores (figura 4). Además, resultaron favorecidas las agencias inmobiliarias y los especuladores, que fueron capaces de adquirir terrenos y obtener ganancias considerables por la compra-venta en un área reconocida como patrimonio natural de la humanidad. “Entonces viene una persona de fuera y me dice: ‘¿sabes qué?, tu terrenito está muy bonito, ¿no lo vendes? [...] Mira, aquí tienes 50 000 pesos por él, 50 000 pesos que te caerían muy bien’. Entonces, ahí caemos en la tentación”, acepta un guía turístico.

Finalmente, otro actor importante que surgió en el medio local fue la ONGA Herencia Punta Allen, financiada y fomentada por el PNUD y el WWF, que se conformó con elementos de la élite local —personas vinculadas con el grupo de los dueños— que pertenecían a la Cooperativa Turística Punta Allen y controlaban Community Tours. Su principal fuente de poder fue moral, por ser una ONGA integrada por personas del lugar; con esta base fue capaz de obtener poder social y económico, estableciendo alianzas con actores interesados en conservar el medio ambiente que otorgaron apoyos económicos para fomentar la conservación y el desarrollo comunitario (figura 4). Así, la ONGA llevó a cabo actividades como el monitoreo de arrecifes y comenzó a administrar los apoyos del PNUD. Sin embargo, se ha afirmado que sus acciones privilegian a los miembros que la conforman, como acusó un cooperativista pesquero: “Y luego la ONG[A] ésa, que necesitamos una ambulancia, necesitamos ayuda para medicamentos, o dinero para comprar medicamentos para el centro de salud ¿De dónde puede salir? [...] En solicitud a las Naciones Unidas, de ahí puede salir. Pero no, lo manejan ellos. Ya solicitaron dinero para que apoyen a su cooperativa y a las otras cooperativas no.”

Discusión y recomendaciones

Cabe destacar, en primer lugar, que el número de actores involucrados en la RBSK ha aumentado notablemente durante los últimos 30 años, lo cual ha tenido implicaciones para la gobernabilidad y la gobernanza. Así, no hubo conflictos mayores hasta principios de los años ochenta, pero la situación cambió de forma drástica a mediados de esa década cuando surgieron nuevos actores que transfirieron al ámbito local los dilemas globales del crecimiento económico. En particular, se pueden destacar las acciones del sector conservacionista (instituciones gubernamentales

creadas recientemente, organismos multilaterales para el desarrollo y ONGA), que modificó la gobernabilidad y trató de instituir nuevos esquemas de gobernanza ambiental, y las del sector turismo (empresas de la Riviera Maya, operadores turísticos, prestadores de servicios de la RBSK y turistas), que favoreció nuevas formas de utilizar los recursos naturales. No sorprende, por lo tanto, que los conflictos acerca del acceso y control de los recursos naturales aumentaran de forma considerable a lo largo de las últimas dos décadas.

Esta situación muestra contradicciones de fondo para compaginar los objetivos de impulsar el desarrollo socioeconómico regional y asegurar la conservación ambiental. Esto constituye un asunto delicado, puesto que la reconciliación entre las necesidades del desarrollo humano y la conservación ambiental es considerada un punto esencial en el concepto de las reservas de la biosfera (Unesco, 2008). Un problema estructural resulta cuando se busca establecer gobernanza, una vez que los lineamientos generales del desarrollo habían sido definidos por actores externos en un contexto de escasa gobernabilidad. Esta condición marcó el rumbo de las estrategias posteriores, que no sólo demostraron ser inadecuadas para mejorar las condiciones sociales y ambientales, sino que nutrieron procesos problemáticos detonados en las fases iniciales. Los intentos de promover nuevas formas y modalidades de gobernanza ambiental resultaron ser entonces consecuencia de una gobernabilidad cada vez más ineficiente.

Es un hecho que las medidas aplicadas por los actores conservacionistas se centran en el control de los actores locales organizados, posiblemente por ser más fáciles de imponer y porque surten efectos inmediatos y políticamente visibles, lo que reviste importancia primordial para justificar la razón de ser de los actores conservacionistas, incluyendo las ONGA. Esta característica, sin embargo, constituye uno de los principales problemas para la gobernabilidad y gobernanza de la RBSK. Los actores sociales externos, que disponen de mayor poder económico y en parte político, no residen en la RBSK y no dependen de sus recursos naturales, razones por las cuales están en condiciones de evadir las medidas de control. En consecuencia, llevan a cabo acciones de acuerdo con sus intereses sin enfrentarse con obstáculos mayores. Como se ha demostrado, los actores locales se dan cuenta de esta situación y cuestionan la legitimidad de las instituciones gubernamentales en general y de las medidas de control en particular, lo cual afecta su disposición para aceptarlas.

En cuanto a los mecanismos de la participación en la gobernanza, se puede argumentar que ha estado limitada a aspectos marginales dentro de un marco general y legal que ha sido impuesto “desde arriba”, en el cual los actores locales negociaron el control de su territorio con actores poderosos que fueron apareciendo, y donde, además, sólo participa formalmente la élite local, con lo que se niega, de facto, voz y voto a los demás habitantes. Por ello, el CTA no ha podido convertirse en una plataforma eficiente para la negociación de intereses de quienes sólo pueden estar presentes a través de consultas, es decir, procesos de participación donde agentes externos definen los problemas y los procesos en las reuniones, controlan el análisis y no tienen la obligación legal de tomar en cuenta los intereses de los actores locales (Pretty, 1995).

El análisis político ecológico de los procesos ocurridos en Punta Allen presenta un contexto donde el conflicto de distribución favorece a ciertos actores en detrimento de otros, además, generó desigualdades económicas que limitan considerablemente la posibilidad de crear esquemas de gobernanza ambiental más incluyentes. En el ámbito local, la modificación del marco legal e institucional favoreció claramente a los titulares de derechos formales y afectó a los no derechohabientes. Así, los miembros de la cooperativa pesquera –en particular los dueños– continuaron beneficiándose de la pesca de la langosta y, además, recibieron apoyos económicos para diversificar sus fuentes de ingresos, e incluso lograron monopolizar, en buena medida, la prestación de los servicios turísticos. En cambio, quienes no eran miembros y quienes lo habían sido pero fueron expulsados de las cooperativas terminaron marginados en términos económicos y sociales y se vieron orillados a incurrir en actividades ilícitas, aceptar bajas remuneraciones, o bien a vender sus propiedades y emigrar. En consecuencia, los intentos de generar nuevos esquemas de gobernanza ambiental profundizaron –aunque no de manera intencionada– las desigualdades sociales existentes, e impidieron una distribución más igualitaria de los beneficios que emanan de la diversificación de las actividades económicas.

Hubo también una serie de actores externos que resultaron favorecidos. Por una parte, el sector conservacionista incrementó su prestigio e influencia política y recibió mayores apoyos económicos a partir del carisma que resulta de la promoción del buen estado de los recursos naturales. A su vez, la vulnerabilidad ecológica creciente justificó su presencia en la zona y su expansión hacia otras regiones. También se

benefició el sector turístico, ya que se diversificó y revitalizó, además de que recibió mayores oportunidades para hacer negocios bajo un esquema que le permite ingresar la mayor parte de las ganancias sin necesidad de invertir en infraestructura local ni asumir compromisos laborales con los empleados de las cooperativas.

Desde esta perspectiva, la configuración sociopolítica actual exigiría estructuras e instrumentos de gobernanza más integrales, participativos y flexibles. En este sentido, Adger y sus colaboradores (2003) recomiendan tomar en cuenta tres aspectos: eficacia, legitimidad y equilibrio social. La eficacia de la gobernanza exige poner más énfasis en las acciones de los actores locales y externos, y diseñar medidas más efectivas para imponer la normativa de ordenamiento del uso de suelo en la franja costera. Por su parte, para potenciar la legitimidad y el equilibrio social se deberían contrarrestar las crecientes desigualdades sociales que parecen ser “efectos secundarios” del establecimiento del ANP en general y de los mecanismos de compensación económica en particular, de modo que se favorezca no sólo a los titulares de derechos formales de los recursos naturales, como ocurre en la actualidad (Brenner, 2010).

Sería crucial incluir en las compensaciones económicas a los actores locales marginados que, a su vez, deberían participar en la toma de decisiones mediante nuevas plataformas de negociación no excluyentes que sustituyan o modifiquen las existentes. Sin embargo, esto implica nuevos conflictos potenciales, pues la creación de nuevas plataformas para promover la eficacia y legitimidad deberá enfrentar a actores externos interesados en incorporar nuevos espacios para el turismo y en utilizar los recursos naturales de manera más intensiva, así como a actores locales que se benefician con el esquema actual y a actores locales marginados que se ven presionados a actuar al margen de las regulaciones ambientales. En tanto, la mayor legitimidad y equilibrio social implicarían un régimen de gobernanza aún más complejo, con actividades que no necesariamente pueden coincidir con los intereses de quienes administran la reserva. Por lo tanto, se debería revalorar si eficacia, legitimidad y equilibrio social son conceptos compatibles o, más bien, una aspiración con poco sustento en un contexto que coincide con el argumento mencionado con frecuencia en muchos trabajos acerca de ecología política: que los costos de la conservación ambiental recaen sobre todo en los actores más desfavorecidos y débiles, mientras los beneficios se acumulan en los actores más beneficiados y poderosos.

Bibliografía

- Adger, W. Neil, Katrina Brown, Jenny Fairbrass, Andrew Jordan, Jouni Paavola, Sergio Rosendo *et al.*
2003 Governance for sustainability: towards a 'thick' analysis of environmental decision-making, en *Environment and Planning*, vol. 35, núm. 6, pp. 1095-1110.
- Anderson, David y Richard Grove
1987 Introduction: the scramble for Eden: past, present and future in African conservation, en David Anderson y Richard Grove, eds., *Conservation in Africa: people, policies and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. xx-xxi.
- Arellano-Guillermo, Alfredo
2000 "Manejo integrado de zona costera y áreas naturales protegidas. La Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, Quintana Roo", en: Evelia Rivera-Arriaga, Guillermo J. Villalobos Zapata, Isaac Azuz Adeath y Francisco Rosado May, eds., *El manejo costero en México*. Campeche, Universidad Autónoma de Campeche-Semarnat-CETYS-Universidad-Universidad de Quintana Roo, pp. 445-454, disponible en: <http://etzna.uacam.mx/epomex/paginas/pdf/Manejo_Costero.pdf>.
- 2004 "Site management and partnerships: the Sian Ka'an Biosphere Reserve experience", en Eléonore de Merode, Rieks Smeets y Carol Westrik, eds., *Linking universal and local values: managing a sustainable future for world heritage*, Amsterdam, Unesco/World Heritage Centre, World Heritage Papers núm. 13, pp. 136-141, disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001377/137777m.pdf>>.
- Arnstein, Sherry R.
1969 "A ladder of citizen participation", en *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, núm. 4, pp. 216-224, disponible en: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>.
- Bezaury-Creel, Juan E.
2003 *El uso de los derechos de desarrollo transferible como herramienta de conservación en México: el Caso de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, Quintana Roo*, Cancún, México, The Nature Conservancy, disponible en: <<http://www.parksinperil.org/>>

files/mexico_external_affairs_bezaury_juan_el_uso_de_los_derech.pdf>.

Bezaury-Creel, Juan E. y Alfredo Arellano-Guillermo

2000 “Situación actual y perspectivas para el desarrollo integral de las actividades turísticas en la Reserva de la Biosfera Sian Ka’an, Quintana Roo, México”, en *Memorias del II Congreso de Áreas Naturales Protegidas*. Mérida, Yucatán, México.

Brenner, Ludger

2009 “Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, núm. 30, mayo-agosto, pp. 259-295 disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/1111/11111267002.pdf>>.

2010 “Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, abril-junio, pp. 283-310, disponible en: <<http://www.ejournal.unam.mx/rms/2010-2/RMS010000204.pdf>>.

Brenner, Ludger y Hubert Job

2006 “Actor-oriented management of protected areas and ecotourism in Mexico”, en *Journal of Latin American Geography*, vol. 5, núm. 2, pp. 7-27.

Brenner, Ludger, Julius Arnegger y Hubert Job

2008 “Management of nature-based tourism in protected areas. The case of The Sian Ka’an Biosphere Reserve, Mexico”, en Alejandro D. Ramos, y Pablo S. Jiménez, eds., *Tourism development: economics, management and strategy*, Nueva York, Nova Science Publishers, pp. 47-69.

Bryant, Raymond L.

1992 “Political ecology: an emerging research agenda in Third-World studies”, en *Political Geography*, vol. 11, núm. 1, pp. 12-36.

1997 “Beyond the impasse: the power of political ecology in Third World environmental research”, en *Area*, vol. 29, núm. 1, pp. 1-15.

Bryant, Raymond L. y Sinéad Bailey

1997 *Third World political ecology*, Londres-Nueva York, Rutledge.

Bulkeley, Harriet

- 2005 Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scale and networks, en *Political Geography*, vol. 24, núm. 8, noviembre, pp. 875-902.

Campos Cámara, Lucía

- 2010 “Complejidad y territorialidad en los espacios turísticos. El caso de la región Costa Maya”, en Lourdes Castillo Villanueva, María Estela Orozco Hernández y David Velázquez Torres, eds., *Ciudades, urbanización y metropolización*, México, Universidad de Quintana Roo-Plaza y Valdés, pp. 205-219.

Coffey, Amanda y Paul Atkinson

- 1996 “Concepts and coding”, en *Making sense of qualitative data: complementary, research, strategies*, Thousand Oaks, California, Sage, pp. 26-53.

Conanp

- 2007 Reserva de la Biosfera Sian Ka’an, Reserva de la Biosfera arrecifes de Sian Ka’an y área de protección de flora y fauna uaymil. Programa de conservación y manejo, borrador, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, mayo, disponible en: <http://www.conanp.gob.mx/anp/consulta/PCM_Sian_Ka_an_3May07.doc>.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización

- 1972 Declaratoria de propiedad nacional de un terreno innominado, con superficie de 527-09-59 hectáreas, sito en la Delegación de Gobierno de Cozumel, territorio de Quintana Roo, en *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre.

FMCN

- 2002 *Historia del FMCN y de la conservación en México*, México, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

Ford, Lucy H.

- 2003 “Challenging global environmental governance: social movement agency and global civil society”, en *Global Environmental Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 120-134.

Fraga, Julia

- 2000 “Los habitantes de la zona costera de Yucatán: entre la tradición y la modernidad”, en Evelia Rivera Arriaga, Guillermo J. Villalobos Zapata, Isaac Azuz Adeath, y Francisco Rosado May, eds., *El manejo costero en México*. Campeche, Universi-

dad Autónoma de Campeche, Semarnat, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo, pp. 497-506, disponible en: <http://etzna.uacam.mx/epomex/paginas/pdf/Manejo_Cos-tero.pdf>.

- Grimble, Robin, Man-Kwun Chan, Julia Aglionby y Julian Quan
 1995 *Trees and Trade-offs: a Stakeholder Approach to Natural Resource Management*, Londres, International Institute for Environment and Development.
- Honey, Martha
 1999 *Ecotourism and sustainable development: who owns paradise?*, Washington, Island Press.
- INE
 1996 *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an*, México, INE/Semarnap, Programas de manejo núm. 3. Áreas naturales protegidas, disponible en: <http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/sian_kaan.pdf>.
- Jiménez, Alfonso
 2009 “Cadenas hoteleras: estrategias y territorio en el Caribe mexicano”, tesis de doctorado, México, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras.
- Job, Hubert y Sabine Weizenegger
 2004 “Actor oriented management strategies for protected areas”, en Hubert Job y Jianxin Li, eds., *Natural heritage, ecotourism and sustainable development*, Regensburg, Alemania, Verlag Lassleben Kallmünz, pp. 103-114.
- Johnston, Charles Samuel
 2001a “Shoring the foundation of the destination life cycle model, part 1: ontological and epistemological considerations”, en *Tourism Geographies*, vol. 3, núm. 1, pp. 2-28.
 2001b “Shoring the foundations of the destination life cycle model, part 2: a case of study of Kona, Hawai'i Island”, en *Tourism Geographies*, vol. 3, núm. 2, pp. 135-164.
- Kaltenborn, Bjorn y Michael Hundeide
 1999 “National park planning and local participation: some reflections from a mountain region in southern Norway”, en *Mountain Research and Development*, vol. 19, núm. 1, pp. 51-61.

- Lambin, E. F., X. Baulies, N. Bockstael, G. Fischner, T. Krug, R. Leemans *et al.*
1999 *Land use and cover change (LUCC): implementation strategy for*, Stockholm, Suecia, Bonn, Alemania, International Geosphere-Biosphere Programme, IGBP report 48, IHDP report 10, disponible en: <<http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/reports/report10/p1-31.pdf>>.
- Leeuwis, Cees y Anne van den Ban
2004 *Communication for rural innovation. Rethinking agricultural extension*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Livernash, Robert
1992 “Policies and institutions – non-governmental organizations: a growing force in the developing world”, en World Resources Institute, *World resources 1992-93*, Oxford, Oxford University Press, pp. 215-234.
- Melo, Carlos
2002 *Áreas naturales protegidas en México en el siglo XX*, México, Instituto de Geografía/UNAM.
- Pimbert, Michel P. y Jules N. Pretty
1995 *Parks, people and professionals: putting “participation” into protected area management*, Ginebra, UNRISD-IIED-WWF, UNRISD Discussion paper núm. 57.
- Poder Ejecutivo Federal
1988 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2010, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>>.
- Pretty, Jules
1995 “The many interpretations of participation”, en *Focus*, vol. 16, verano, pp. 4-5.
- Schteingart, Martha
2007 “Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos”, en: Juan Antonio Flores Vera, ed., *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés, pp. 185-193.

Solares-Leal, Ileana y Óscar Álvarez-Gil

2003 *Socioeconomic assessment of Punta Allen: a tool for the management of a coastal community. Sian Ka'an Biosphere Reserve*, Cancún, México, Comisión Nacional de Áreas Protegidas-Sian Ka'an-ICRAN-UNEP, disponible en: <http://www.icran.org/pdf/MAR-Pages/home/punta_allen.pdf>.

Stoll-Kleeman, Susanne, Svane Bender, Augustin Berghöfer, Monika Bertzky, Nadine Fritz-Vietta, Rainer Schliep *et al.*

2006 *Linking governance and management perspectives with conservation success in protected areas and biosphere reserves*, Berlín, Humboldt-Universität zu Berlin, Discussion Paper 1 of the GoBi Research Group, disponible en: <http://www.gis.uni-greifswald.de/agnw/shared-data/Files/Publications/GoBi_discussionpaper01.pdf>.

Stonich, Susan

2003 “The political ecology of marine protected areas: the Case of the Bay Islands”, en Stefan Gössling, ed., *Tourism and development in tropical islands. Political ecology perspectives*. Londres, MPG Books, 121-147.

Tosun, Cevat

2000 “Limits to community participation in the tourism development process in developing countries”, en *Tourism Management*, vol. 21, num. 6, pp. 613-633.

Tosun, Cevat

2006 “Expected nature of community participation in tourism development”, en *Tourism Management*, vol. 27, núm. 3, pp. 493-504.

Unesco

2008 *Madrid Action Plan*, París, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, disponible en: <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/gebietsschutz/Madrid_Action_Plan_en.pdf>.

Uphoff, Norman

2005 “Analytical issues in measuring empowerment at the community and local levels”, en Deepa Narayan, ed., *Measuring empowerment. Cross-disciplinary perspectives*, Washington, The World Bank, pp. 219-246, disponible en: <<http://books.google.com.mx/books?id=BzXyApyTGOYC&pg=PA339&dq>>

=NARAYAN,+D.+(ed.),+Measuring+Empowerment:+Cros
s-Disciplinary+Perspectives.+Washington,+The+World+Ban
k,+pp.&hl=es&ei=-M_hTLnvPIL2swOR5JzzCg&sa=X&oi=
book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#
v=onepage&q&f=false>.

Vargas del Río, David

2010 “Espacios comunitarios sujetos a conservación y turismo: retos para la gestión costera participativa”, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña.

Watts, Michael J.

1985 “Social theory and the environmental degradation: the case of Sudano-Sahelian West Africa”, en Yehuda Gradus, ed., *Desert development: man and technology in sparselands*, Dordrecht, Países Bajos, D. Reidel, 14-32.

Wittenmyer, George, Paul Elsen, William T. Bean, A. Coleman O. Burton y Justin S. Brashares

2008 “Accelerated human population growth at protected area edges”, en *Science*, vol. 321, núm. 5885, pp. 123-126.

Zimmerer, Karl S. y Thomas Bassett

2005 “Approaching political ecology: society, nature, and scale in human-environment studies”, en Karl S. Zimmerer y Thomas Bassett, eds., *Political ecology: an integrative approach to geography and environment-development studies*, Nueva York, Guilford Press, pp. 1-25.

Artículo recibido el 7 de mayo de 2009
y aceptado el 31 de mayo de 2010