

**Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa**

**GOBERNANZA AMBIENTAL EN LA
RESERVA DE BIOSFERA LOS TUXTLAS, VERACRUZ.
EL PAPEL DE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA**

Por Jorge Cueto García

2016

**Universidad Autónoma Metropolitana
Iztapalapa**

**GOBERNANZA AMBIENTAL EN LA
RESERVA DE BIOSFERA LOS TUXTLAS, VERACRUZ.
EL PAPEL DE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA**

Por Jorge Cueto García

2016

**TRABAJO TERMINAL DE INVESTIGACIÓN
LICENCIATURA EN GEOGRAFÍA HUMANA**

ASESOR DE INVESTIGACIÓN

Dr. LUDGER BRENNER

Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

LECTORA

Dra. CRISTINA DE LA VEGA-LEINERT

Universidad de Greifswald, Alemania

Dedicatorias y Agradecimientos

Antes de presentar este trabajo de investigación, me gustaría hacer un espacio para expresar algunas dedicatorias y agradecimientos, ya que sin el apoyo y la motivación de algunas personas, simplemente no me hubiera sido posible concluir mis estudios universitarios, hecho que se ve reflejado con la culminación de esta tesina.

En primer lugar quisiera dedicar todo el esfuerzo invertido en los años que pasé como alumno de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAM-I), a mis padres y a mi hermano, Alfredo Cueto Solorio, Rocío García García y Alfredo Cueto García. Cada uno de ellos ha contribuido de diversas formas a formarme como persona y a inspirarme en diferentes sentidos; es por ello que he tomado las decisiones que hoy me han traído hasta este punto de mi vida y esto me llena de satisfacción. A ellos quiero decirles que mi ausencia y el tiempo de convivencia que ha sido necesario sacrificar, han rendido resultados positivos y esto bien ha valido la pena.

También quiero agradecer a las personas más cercanas a mí, que igualmente han contribuido de diferentes maneras a que la culminación de esta etapa de mi formación profesional y de mi vida fuera alcanzada de forma satisfactoria. Diana L. Bocanegra, gracias por impulsarme y motivarme en tiempos difíciles en los que yo veía más obstáculos que oportunidades para cerrar este ciclo profesional. Gracias también por ser apoyo e inspiración en mi vida. A mi compañero geógrafo, Víctor M. Velázquez, a Luis Antonio Farfán y Luis Fernando Farfán, amigos, hermanos, su apoyo durante la etapa terminal de mi ciclo universitario ha sido invaluable, estaré siempre muy agradecido con ustedes.

A Julia Quintanar, Jane Ashley y Susan Ashley, a Reginald Robotham, a Dianne Romain y a Sterling Bennett, todos ustedes representan un giro positivo en mi vida, me han inspirado y me han impulsado para ser una mejor persona. Sin su apoyo, llegar a este punto no hubiera sido posible. Les agradezco infinitamente lo que han hecho por mí.

A mis profesores de Geografía. Sinceramente, me complace haber sido alumno suyo, haber encontrado motivación en sus respectivas trayectorias académicas y dentro de las aulas, en clase. Desde mi primer trimestre como estudiante, me convencí de que para

esta etapa de mi formación profesional no pudo haber una mejor opción que la Geografía Humana de la UAM-I. Gracias a todos ustedes.

Finalmente, agradezco en particular a mi profesor, Dr. Ludger Brenner por su rol como mi asesor de investigación y por todas las oportunidades académicas que me ha brindado. A la Dra. Cristina de la Vega-Leinert, por haber aceptado ser mi lectora de investigación y por haberse tomado el tiempo de realizar tan oportuna y detallada revisión de mi trabajo.

GOBERNANZA AMBIENTAL
RESERVA DE BIOSFERA LOS TUXTLAS, VERACRUZ
COMITÉS DE VIGILANCIA AMBIENTAL

INDICE GENERAL

1. Introducción	1
1.1 Estructura del trabajo	2
1.2 Contexto general.....	4
2. Enfoque teórico.....	8
2.1 Gobernanza, buena gobernanza y gobernanza ambiental	8
2.2 Reservas de Biosfera y buena gobernanza ambiental	11
2.3 Problemas de gestión de las Reservas de Biosfera	14
2.4 Aspectos clave para la evaluación de un régimen de gobernanza ambiental.....	16
2.5 Legitimidad: participación y obediencia	19
2.6 Justicia.....	24
2.7 Efectividad	27
2.8 Vigilancia Ambiental Participativa: PROFEPA y CONANP	27
2.9 Matriz conceptual analítica.....	30
3. Descripción de la zona de estudio: Reserva de Biosfera Los Tuxtlas.....	30
3.1 Usos de suelo e impactos ambientales en la zona de estudio.....	33
3.2 Antecedentes de gobernanza ambiental de la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas	38
4. Metodología	41
5. Resultados.....	51
5.1 Comités de Vigilancia en la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas	51
5.2 Contexto socioeconómico en la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas	53
5.3 Aspectos que obstaculizan la ejecución del Programa de Vigilancia: ausencia institucional y falta de apoyos a los comités.....	57

5.4 Inconsistencias en los Programas de vigilancia	62
5.5 Organización ejidal y comunitaria	66
5.6 Control de aprovechamientos no sustentables.....	68
6. Análisis de resultados	71
6.1 Legitimidad: participación y obediencia	71
6.2 Justicia.....	77
6.3 Efectividad	80
7. Conclusiones	82
8. Bibliografía.....	89
9. Anexo 1: guión de entrevista.....	96

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Conceptos generales para la investigación y sus aspectos principales	13
Tabla 2. Principios de evaluación de la gobernanza ambiental	18
Tabla 3. Tipología de la participación.....	23
Tabla 4. Descripción de los conceptos analíticos.....	30
Tabla 5. Entrevistas de trabajo de campo por orden de realización	45
Tabla 6. Categorías y códigos de análisis.....	47
Tabla 7. Lista de entrevistas con número de referencia	50

MAPAS

Mapa 1. Reserva de Biosfera Los Tuxtlas: ubicación y zonificación.....	31
------------------------------------------------------------------------	----

IMAGENES

Ilustración 1. Ejemplo de transcripción con Software f4	44
Ilustración 2. Ejemplo del proceso analítico utilizando Atlas ti.....	50

1. Introducción

El presente trabajo de investigación, se propone hacer una caracterización del régimen de gobernanza ambiental de la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas (RBLT), ubicada en el estado de Veracruz, teniendo como referente principal aspectos que de acuerdo a la teoría sobre buena gobernanza y manejo de reservas de biosfera (RB), deberían observarse en la gestión de una de estas áreas naturales protegidas (ANP). Como podrá observarse más adelante, algunos principios como el de legitimidad, justicia y efectividad, constituyen ejes analíticos clave dentro de la teoría sobre buena gobernanza y dentro de los principios de gestión de las Reservas (Véase Adger et al. 2003 y PAM, 2008 por ejemplo). El análisis se realiza tomando como referente empírico el Programa de Vigilancia Ambiental Participativa, diseñado e implementado por la Procuraduría de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Ambas instituciones representan la autoridad ambiental a nivel local.

Los comités de vigilancia ambiental participativa son una política implementada por las autoridades ambientales locales de la RBLT, principalmente por la PROFEPA y en menor medida por la CONANP. Estos comités están conformados por habitantes locales de la Reserva y su puesta en marcha como instrumento de participación y protección del ANP está contemplada tanto en el Plan Nacional de Medio Ambiente, que a su vez forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (PROFEPA, s/f), como en el Programa de Conservación y Manejo de la propia Reserva (CONANP, 2006).

El objetivo general de esta investigación es conocer de qué forma contribuye el Programa de Vigilancia Ambiental Participativa y su ejecución al concepto normativo de la buena gobernanza en la RBLT. Con este objetivo en mente, se plantea responder a las siguientes preguntas:

Dentro del régimen de gobernanza de la RBLT,

1. ¿Qué aspectos se apegan al principio de legitimidad y cuáles se alejan de este?
2. ¿Qué aspectos cumplen con el principio de justicia ambiental y cuáles no lo hacen?

3. ¿De qué forma se cumplen los objetivos de generar participación y asegurar la protección de la biodiversidad ante los usos no sustentables de los recursos naturales en la RBLT?

4. Finalmente, en base a las teorías sobre buena gobernanza y de manejo de RB, y al marco de implementación del Programa de vigilancia ambiental participativa ¿Cuáles son los aciertos y los retos que existen en el régimen de gobernanza ambiental de la RBLT?

Cabe hacer mención de que el análisis realizado en esta investigación incluye tanto a los aspectos específicos de la ejecución del Programa de Vigilancia Ambiental, como de aspectos generales de la gestión del ANP que a partir de las entrevistas con los integrantes de los comités, pueden identificarse.

1.1 Estructura del trabajo

El presente trabajo está estructurado de la siguiente manera: como parte de la introducción, se incluye un apartado que plantea a grandes rasgos el contexto general dentro del cual se inserta la investigación llevada cabo, para ello se hace un recorrido a partir del inicio de las preocupaciones a nivel mundial por la protección medioambiental y el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable como un hito intelectual establecido a propósito de dichas preocupaciones, a partir del cual se busca implementar nuevos mecanismos de protección al ambiente, de los cuales surgen las reservas de biosfera. En este contexto, el involucramiento de las personas que hacen uso directo de los recursos naturales se torna especialmente relevante para la gestión de las ANP. También se menciona brevemente cuáles fueron las pautas políticas y científicas que permitieron darle un giro a las prácticas de gestión de ANP.

El segundo apartado conforma el enfoque teórico de esta investigación, se divide a su vez en ocho secciones que buscan presentar de forma detallada los elementos teórico-conceptuales que sirven de referente para el análisis. Así, se da inicio abordando los conceptos de gobernanza, buena gobernanza y gobernanza ambiental, siguiendo una ruta que procura esclarecer lo que se entiende por estos y cómo se aplican al contexto de la protección de la biodiversidad. Se pone particular énfasis en la apertura que implica el modelo político de la gobernanza en cuanto a actores sociales se refiere y en el carácter normativo de la buena gobernanza.

Ligado a lo anterior, la segunda sección habla de las reservas de biosfera. Se hace mención de cómo fue concebida, desde su inicio esta categoría de ANP y de la importancia que tiene la participación de las poblaciones locales dentro de la gestión de las mismas. En este sentido se hace mención del vínculo que existe entre el concepto de RB y el de buena gobernanza ambiental. De igual forma se incluye una sección en la que se habla de los problemas que presentan estas ANP para ser gestionadas, en especial en países en desarrollo que presentan esquemas institucionales débiles, particularmente se muestra de qué forma ha ocurrido esto en México.

En la tercera sección se explica, en base al concepto normativo de la buena gobernanza para la gestión ambiental, cuáles son los principios que rigen la práctica de la misma y se muestra, según lo establecen varios autores, cómo deberían observarse estos principios en un determinado régimen de buena gobernanza ambiental, como el que suponen las RB. Se hace una selección de principios de buena gobernanza en base a la pertinencia de los mismos en relación al objeto de estudio.

Conforme a lo anterior se dedica el resto de las secciones de este apartado, a desagregar los conceptos que conforman los principios de la buena gobernanza que sirven como referentes analíticos dentro de esta investigación: legitimidad, justicia y efectividad.

En el tercer apartado se hace una descripción de la reserva de biosfera Los Tuxtlas en términos biofísicos y sociales. Puede adelantarse que esta ANP alberga el remanente de selva tropical ubicado más al norte en el continente americano y que su pérdida constituiría un impacto importante a la biodiversidad del mismo. Debido a que las actividades productivas suelen constituir una de las principales fuentes de pérdida de biodiversidad, se hace una breve revisión de éstas, mediante la mención de los principales usos de suelo que existen al interior del ANP. También se describen los mecanismos de gestión que han sido implementados por las autoridades locales.

El cuarto apartado describe el proceso metodológico que fue necesario llevar a cabo para realizar este trabajo. Este estuvo basado en técnicas de investigación cualitativa: trabajo de campo, realización de entrevistas semiestructuradas con actores sociales clave, transcripción de entrevistas y el análisis de los cuerpos de texto derivados de las transcripciones. Es preciso mencionar que para dicho análisis se hizo uso de software especializado en análisis cualitativo, Atlas ti.

En el quinto apartado se presentan los resultados de la investigación. En un primer momento se exponen de manera neutral. Es decir, sin entrar en situación de análisis, sin embargo se mantiene una estructura temática que posteriormente permite realizar de mejor forma el ejercicio analítico correspondiente. El sexto apartado corresponde al análisis propiamente dicho, mismo que sigue un orden acorde a los principios de buena gobernanza explicados con antelación.

Por último, en el séptimo apartado se presentan las conclusiones, en donde se procura dar respuesta a las preguntas de investigación con base en los resultados alcanzados. El apartado sigue el mismo orden de las preguntas e incluye una breve sección de comentarios finales.

1.2 Contexto general

Durante la década de 1960 el impacto de las actividades antrópicas en la biodiversidad comenzó a percibirse como una preocupación internacional (de la Vega-Leinert y Stoll-Kleemann, 2012). A partir de este hecho, en los años posteriores el interés por proteger y conservar el medio ambiente se tornó una prioridad en las agendas políticas (Adger et al. 2001). De acuerdo con algunos investigadores (Brenner y Hüttl, 2009) la toma de consciencia sobre el alcance de un punto crítico de las afectaciones al medio ambiente, fue el hecho detonador de acciones científicas y políticas con fines de conservación ambiental. Además, la preocupación de que los problemas ambientales se tornaran en un obstáculo para el desarrollo de las naciones fue un incentivo más para implementar mecanismos que contrarrestaran la degradación ambiental (Urquidi, 1994).

En este contexto, el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable, plasmado en “Nuestro Futuro Común”, de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (WCED por sus siglas en inglés) en 1987, dejó constancia del interés y la preocupación planteados en las líneas anteriores. Este Informe se erigió a finales de la década de 1980, como el documento oficial que avala la búsqueda de esquemas de desarrollo económico que no generen impactos irreversibles en el medio ambiente ni la biodiversidad, para que de esta forma no quede comprometida la posibilidad de las próximas generaciones de procurar su propio desarrollo (Urquidi, 1994). En el mismo tenor, en el marco de la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en el año de 1992, se dejó claro que no era aceptable concebir el desarrollo sin la conservación ambiental (Escobar, 2007).

Las estrategias de conservación han evolucionado a lo largo de la historia. En el contexto de las áreas naturales protegidas, las reservas de biosfera figuran como un paradigma participativo e incluyente, el cual está estrechamente vinculado al desarrollo sustentable. Estas Reservas surgieron en el año de 1974 dentro del Programa de la Unesco Man and Biosphere (MaB), como resultado de esfuerzos por encontrar nuevas modalidades de protección ambiental que pudieran combinar la conservación de la biodiversidad con el desarrollo económico sustentable (Batisse, 1993), al mismo tiempo son pensadas como laboratorios para el aprendizaje en materia de gestión ambiental (de la Vega-Leinert y Stoll-Kleemann, 2012). Los lineamientos de gestión plasmados en el Plan de Acción de Madrid para las reservas de biosfera, se proponen conseguir que éstas se consoliden a nivel mundial como sitios por excelencia para la implementación de formas diversas de desarrollo sustentable (PAM, 2008).

La inclusión y participación social han sido desde sus inicios, temas integrado al modelo de gestión de las RB, en buena parte contemplada como una medida administrativa que permitiera superar la problemática de los impactos sociales suscitados a raíz de las ANP tradicionales como los Parques Nacionales (Adams y Hutton, 2007). En este sentido el PAM establece que el acuerdo con diversos grupos y sectores sociales: usuarios de los recursos naturales, comunidades locales, científicos, tomadores de decisiones e instituciones públicas entre otros, en materia de los mecanismos de implementación de las acciones para el desarrollo sostenible, es una estrategia clave para la cristalización de los objetivos de las RB (PAM, 2008).

La noción de la cooperación entre diversos actores sociales para la gestión pública, no corresponde únicamente al ámbito de la protección ambiental, pero de acuerdo algunos autores, es desde este ámbito desde donde se han promovido nuevas formas de gestión que permearon en la administración pública internacional en general (Görg, 2007).

A partir de la década de 1960 ocurrieron transformaciones en las esferas científicas y políticas que sentaron las bases para poder concebir los problemas ambientales de una forma amplia e integral por un lado, mientras que por otro se desarrollaron nuevos modelos de administración pública. El surgimiento de la Ecología Política constituye un parteaguas suscitado desde el ámbito científico que permitió entender los problemas ambientales con mayor amplitud y complejidad y permitió establecer un nuevo paradigma en la concepción de la relación sociedad-naturaleza. Desde este frente analítico se pone de manifiesto que entorno al acceso y al uso de los recursos naturales existe un amplio

abanico de actores sociales con identidades, afinidades e intereses contrapuestos (Rocheleau, 2008; Brenner y Job 2012). Dentro de este amplio abanico de actores sociales figuran, entre otros, los usuarios directos de los recursos naturales y las instituciones ambientales. La configuración del medio ambiente ocurre entonces a través de un complejo proceso sociopolítico (Durand et al. 2011); en el cual influyen tanto las prácticas institucionales como la agencia ejercida por los usuarios de los recursos naturales a escala local. Asimismo se pone particular atención en la forma como las políticas de regulación de acceso a los recursos naturales son diseñadas y aceptadas y en los mecanismos institucionales implementados para este fin (Nygren, 2008; Adams y Hutton, 2007).

Como bien lo afirman algunos autores (Adams y Hutton, 2007), la relación entre las sociedades y su medio natural en el contexto de las ANP, es de carácter inminentemente político. Por esta razón, el enfoque de la EP resulta relevante para la realización de investigaciones como la que aquí se presenta. Los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos que conforman la realidad socioambiental reflejada en posibles tensiones, conflictos y/o acuerdos, podrían ser mejor entendidos manteniendo el enfoque de actores y de conflictos de interés que se promueven desde esta perspectiva teórica.

Los aportes provenientes desde la EP junto con el reajuste de posiciones de los actores sociales en el escenario económico y político ocurrido a nivel mundial, fueron hechos que sentaron las bases para que emergiera una nueva modalidad de gestión pública en el ámbito ambiental, la gobernanza. La emergencia de la gobernanza como una nueva forma de administración pública a partir de 1960 (Fontaine y Velasco, 2011) incidió de forma determinante en la manera como se gestionan o deberían gestionarse las ANP. Uno de los principales rasgos de la Gobernanza es la emergencia de nuevos actores sociales en el escenario político y con ello, el desplazamiento del Estado y sus instituciones desde su posición central a una nueva posición en la que otros actores sociales establecen una relación de negociación y diálogo como un proceso para la toma de decisiones en materia pública (Alfie et al., 2011). De esta forma, la Gobernanza Ambiental se erige como el nuevo paradigma para la protección de la biodiversidad y con ello, las Reservas de Biosfera figuran, por su forma de gestión, como el modelo de ANP ideal para la búsqueda de la conservación y el desarrollo.

Para el caso de esta investigación, el enfoque de gobernanza y, particularmente su vertiente normativa, resulta ampliamente pertinente. Por un lado, al tratarse de una RB se

esperaría que ciertos principios de buen manejo (buena gobernanza), como legitimidad, justicia y efectividad, se observaran de facto en la gestión del ANP. Por otro lado, la variable implícita de intereses contrapuestos en torno al acceso y aprovechamiento de determinados recursos naturales en una RB y la consecuente necesidad de conciliación y acuerdos entorno a estos intereses contrapuestos, hace de la gobernanza un instrumento teórico de gran utilidad para esta investigación.

En el mundo, la declaración de RB ha ido en aumento. Para algunos autores el modelo de las RB ha mostrado ser el de mayor difusión y éxito alrededor del mundo (Guevara et al. 2000). Actualmente el número de ANP reconocidas por la UNESCO como RB en todo el mundo asciende a 651, y éstas se distribuyen en 120 países distintos (UNESCO, 2016 <<http://www.unesco.org/new/es/mediaservices/singleview/news/twenty_new_sites_added_to_unescos_world_network_of_biosphere_reserves>>). En México, de las 177 ANP existentes 41 tienen la categoría de RB. Esto equivale a 12, 751, 149 hectáreas protegidas bajo este esquema, equivalentes al 6.44% del territorio nacional (CONANP, 2016 <<http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/>>). A pesar de que cada vez más se opta por la implementación de RB como estrategia de protección a la biodiversidad, algunos autores argumentan que en los países en vías de desarrollo, las prácticas institucionales constituyen un obstáculo para llevar a buenos términos la gestión de las RB y en extensión su efectividad (Stoll-Kleemann, 2003).

La combinación de las características socioeconómicas y ecológicas en México hacen altamente compleja la situación de gestión de las RB debido a que muchas zonas prioritarias para la conservación se encuentran densamente habitadas (Durand y Vázquez, 2011) y a que la mayoría de las ANP decretadas en el país, se localizan en sitios en los que las personas mantenían un derecho pleno sobre la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales, además de que dependen directamente de los mismos (Figuerola y Sánchez-Cordero, 2008).

En este contexto se inscribe la presente investigación, en donde la gestión de las ANP se torna en un factor clave para la cristalización del desarrollo sustentable, particularmente en el caso de las RB, debido a que en el proceso de gestión radica la efectividad de las mismas.

2. Enfoque teórico

A continuación, se explica detalladamente cada una de las perspectivas teóricas que han sido útiles para abordar la problemática estudiada dentro de la presente investigación

2.1 Gobernanza, buena gobernanza y gobernanza ambiental

El enfoque de gobernanza y en particular el de la buena gobernanza, aportan pautas conceptuales y normativas que permiten abordar el objeto de estudio de una forma adecuada. Por medio de esta perspectiva podrá realizarse una comparación sistemática entre cómo debería operar la gestión de una RB y cómo opera de hecho el de la RBLT, utilizando como muestra el ejemplo del Programa de Vigilancia Ambiental Participativa ejecutado por las autoridades ambientales locales. En este sentido, corresponde iniciar con la explicación de lo que es la gobernanza, la buena gobernanza y cómo esto se aplica al ámbito de la gestión de ANP, en particular de las RB.

En general, la literatura académica sobre gobernanza coincide en que dicho término carece de unos límites conceptuales bien definidos. Görg (2007) señala que en la actualidad este se ha tornado en un término referente dentro de distintos ámbitos: científicos, políticos y en ocasiones populares, lo cual ha ocasionado confusión respecto a su significado, ya que sus márgenes semánticos se han expandido en paralelo con el uso que en todos esos ámbitos se hace de él. Por otro lado, Fontaine y Velasco (2011) establecen que en los países hispanoparlantes buena parte de esta confusión es debida a traducciones imprecisas, hechas de la literatura anglosajona al español, así como de la utilización de términos similares como el de gobernabilidad, sin que se haga distinción alguna.

Cabe mencionar que de acuerdo con otros autores (Bassols, 2011), existe una conexión entre ambos términos y señalan que gobernabilidad fue utilizado en Latinoamérica durante algún tiempo previo a la década de 1990, para designar un tipo de gestión política suscitada en el lapso de transición hacia las democracias de la región. Este tipo de gestión política figuró en el marco del colapso del proteccionismo económico y a partir de este momento, *governabilidad* se utilizó para hacer referencia a la capacidad del aparato estatal para lidiar con los problemas y las demandas surgidas en el seno de la sociedad. Agrega que el término fue empleado también para distinguir el tipo de régimen político en el que se encontraban algunas sociedades, utilizando los calificativos de *governabilidad autoritaria* o *governabilidad democrática*. Más tarde *governabilidad* cayó en desuso y

posteriormente, ya entrada la década de 1990, comenzó a utilizarse el término de *gobernanza*, con la intención de enfatizar la participación de nuevos actores sociales en los procesos de toma de decisiones.

Para otros autores, la gobernabilidad se asocia con el buen gobierno y este último con la gobernanza, de ahí que Romero y Farinós (2011) establezcan que *gobernabilidad* está relacionada con el estado de derecho. De esta manera, podría entenderse como el establecimiento de un sistema político basado en procesos democráticos y de participación, los cuales dotan de legitimidad a la acción de gobierno o de buen gobierno. En este sentido, gobernabilidad, resulta de la puesta en marcha del proceso político denominado gobernanza. Bassols (2011) coincide con este planteamiento al establecer que la gobernanza implica diálogo y negociación entre actores sociales provenientes del sector público, el sector privado y la sociedad civil y, que a su vez, estas negociaciones conforman un procedimiento moderno constitutivo de la acción de gobernar. En estos últimos dos casos, la gobernanza funge como un mecanismo democrático que constituye la gobernabilidad, es decir la acción de gobierno.

Lo que resulta de mayor relevancia para la presente investigación, es la idea de que el concepto de gobernanza hace referencia a una nueva modalidad política en donde existe un reajuste de mayor equilibrio en relación a las posiciones que ocupan en la arena política diversos actores sociales y económicos y el Estado. Un equilibrio que da paso a una horizontalidad política en todo el espectro de actores sociales involucrados (Fontaine y Velasco, 2011; Brenner y Vargas del Río, 2010).

Por gobernanza se entiende entonces, en el marco de esta investigación, un tipo de gestión política horizontal, en el cual tiene lugar la participación de diversos actores sociales con lo cual buscan negociar y alcanzar la cristalización de sus intereses. En este punto resulta útil introducir el tema de la buena gobernanza, debido a que ésta contiene características normativas que la hacen un enfoque analítico más preciso para el tema de investigación.

Como lo señala R. Herrera (2004), varias definiciones han sido propuestas para el concepto de buena gobernanza. De acuerdo con el Banco Mundial (BM), la buena gobernanza debería estar encaminada hacia la corrección de los disfuncionamientos en materia de relación sociedad-Estado, de procesos de diseño, toma de decisiones y aplicación de políticas públicas; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pone énfasis

en el rol que debe desempeñar la sociedad civil; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) subraya la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, la efectividad y la eficacia, la prevalencia del derecho; el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) sobre la importancia de los derechos humanos y la democracia; el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pone énfasis en el desarrollo sustentable. Por su parte Quintanar (2015), destaca de la definición de las Naciones Unidas (ONU) los principios de: legitimidad y voz, responsabilidad, desempeño, justicia y dirección.

De acuerdo con Brenner y Vargas del Río (2010) la buena gobernanza implica plataformas multi-actor en donde tiene lugar la consulta, participación y la negociación efectivas. Pone de relieve que desde esta perspectiva el rol de las instituciones se torna elemental, debido a que son éstas quienes deben ser capaces de abordar y resolver con liquidez, problemáticas sociales y ambientales. Por el contrario, la gobernanza sola, hace referencia a una modalidad a través de la cual se gobierna o se gestiona sin poner atención en lo que de ello resulte.

Bajo esta perspectiva los siguientes planteamientos caben dentro de la buena gobernanza aunque algunos autores que los establecen no lo hagan explícito.

Para Romero y Farinós (2011), la democracia es un elemento esencial de la gobernanza y, en este entendido, la participación ciudadana figura como un elemento clave de la misma. Es preciso que la sociedad civil desempeñe un rol activo en los procesos políticos y que acceda a una posición de empoderamiento en dichos procesos. No obstante, afirma Bassols (2011), es aceptado que no todos los actores sociales tienen la capacidad de incidir en estos procesos con la misma fuerza y, que en todos los casos hay actores con mayor poder de influencia, actores estratégicos que modelan y dan forma al proceso de negociación. En este sentido Alfie et al. (2011) afirman que es responsabilidad de las instituciones gubernamentales, generar marcos justos de negociación para la toma de decisiones, partiendo de la idea de que los recursos son limitados y que en torno a estos recursos existe una serie de intereses en un contexto de competencia. Es decir, en el que diversos actores sociales buscan asegurar su acceso y utilización de estos recursos.

En otras palabras, la buena gobernanza no sólo se refiere al hecho de que existan otros actores sociales aparte de los gubernamentales dentro de un esquema de gestión, sino al hecho de que en ese contexto se den procesos democráticos efectivos de negociación y

alcance de acuerdos que satisfagan el interés general de forma fáctica. En este sentido, Schteingart (En Brenner y de la Vega-Leinert, 2014) subraya que el concepto de buena gobernanza debería estar impregnado por un componente normativo y ético que dé lugar a procesos democráticos entre instituciones gubernamentales y sociedad civil y que asegure la eficiencia administrativa y la legitimidad política. La buena gobernanza cobra relevancia en el contexto de la protección de la biodiversidad y particularmente de las RB, en tanto dichas ANP son consideradas como un paradigma de la gestión participativa (Brenner y de la Vega-Leinert, 2014; PAM, 2008).

De acuerdo con Görg (2007), diversos esquemas de protección han sido implementados a través del tiempo y alrededor del mundo, sin embargo se ha constatado que los esquemas de gestión flexible; es decir, aquellos que no son socialmente excluyentes y que son permisibles hasta cierto punto con la utilización de recursos naturales, son los más adecuados para alcanzar los objetivos de conservación de la biodiversidad sin comprometer el bienestar social y económico. Es en este contexto en donde cobran relevancia las Reservas de Biosfera. Este mismo autor considera que el ámbito de la protección ambiental en el contexto de las ANP ha sido punta de lanza en la innovación de nuevas formas de gestión menos verticales y más incluyentes en términos sociales, es decir, ha contribuido a difundir hacia otros ámbitos la gobernanza como una mejor modalidad de gestión.

2.2 Reservas de Biosfera y buena gobernanza ambiental

A continuación se explica qué son las reservas de biosfera y se describe qué las hace diferentes de otros tipos de ANP. Se pone especial énfasis en su modo de gestión y en las problemáticas que enfrenta dicha gestión.

De la Vega-Leinert y Stoll-Kleemann (2012), establecen que los fracasos recurrentes de las estrategias tradicionales de conservación, impulsadas de forma centralizada por el Estado, fueron un detonante para el surgimiento de nuevos arreglos institucionales en materia de gestión ambiental, y que a partir de ello, nuevos tipos de ANP, con distintos niveles de restricción de uso y acceso a los recursos naturales fueron creadas. Dentro de estos, figuran la reservas de biosfera, consideradas como una de las principales estrategias de protección de la biodiversidad a nivel internacional surgidas en las últimas cuatro décadas.

La estrategia de las RB surgió en la década de 1970, en el marco del programa de la UNESCO “Man and Biosphere” (MaB). Con la creación de este nuevo concepto de ANP se dejó formalmente establecido que la conservación de la biodiversidad constituye una meta mucho más compleja e integral que busca el desarrollo socioeconómico a través de formas sustentables de aprovechamiento de los recursos naturales (Batisse, 1993). Las RB se declaran con iniciativa propia de cada país y posteriormente la UNESCO les otorga su reconocimiento (UNESCO, 2011).

En su definición del concepto de RB, la UNESCO enfatiza tres aspectos de las mismas: que son sitios de reconciliación entre el desarrollo económico y la conservación de la biodiversidad, no sólo ecológica sino también cultural; que este objetivo pretende ser alcanzado por medio de la integración entre las personas y la naturaleza; y por último que éstas son sitios de aprendizaje para el desarrollo sustentable, en donde se experimenta con nuevas formas de gestión de la actividad humana y natural que, posteriormente se dan a conocer (UNESCO, 2011. Traducción propia del inglés). En las RB, la integración de las personas no resulta un aspecto de menor importancia, de acuerdo con Brenner y de la Vega-Leinert (2014), la participación es una de las principales estrategias empleadas en este tipo de ANP para alcanzar la aceptación social de las mismas.

En México, CONANP define las RB como “áreas representativas de uno o más ecosistemas no alterados por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en las cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción” (CONANP, 2011). Vale la pena mencionar que esta definición ha sido retomada siguiendo las ideas plasmadas en la definición de la UNESCO y por ello puede decirse que México busca implementar sus acciones en sintonía con el paradigma creado por las Naciones Unidas.

El territorio comprendido dentro de las RB está organizado de manera estratégica en tres diferentes tipos de zonas y en base a los objetivos que pretenden alcanzarse por medio de la implementación de este tipo de ANP: la conservación de la biodiversidad, el desarrollo económico local y apoyo logístico para la educación ambiental, capacitación e investigación. La zona núcleo es la de mayor nivel de protección, en ella sólo se permiten actividades de mínimo impacto como la investigación científica y otras actividades educativas. Una zona de amortiguamiento en la que se contempla la implementación de actividades productivas sustentables. Esta zona generalmente rodea a la zona núcleo o

en algunos casos vincula varias zonas núcleo en la misma RB y, aunque en ésta también se realizan actividades de investigación, una de sus principales características consiste en que en esta parte de las RB se permite el acceso al público para realizar diversas actividades recreativas de carácter sustentable. Finalmente, se cuenta con una zona de transición que circunda a la zona de amortiguamiento. El objetivo de la zona de transición es la promoción del uso sustentable de los recursos naturales y la implementación de actividades económicas sustentables. Se caracteriza por ser el punto donde convergen diversos actores sociales (stakeholders) con diversos intereses. Comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), científicos y muchos otros, se encargan de conjugar esfuerzos para lograr gestionar y desarrollar de manera sustentable los recursos del área (UNESCO, 2011; de la Vega-Leinert y Stoll-Kleemann, 2012). No obstante, de acuerdo con algunos autores, en el caso mexicano ni la zona de amortiguamiento ni la zona de transición cuentan con un sustento legal y tampoco se ven reflejadas en la realidad, ya que en muchos casos algunas actividades productivas como la agricultura y la ganadería son permitidas, aunque “reguladas”, dentro de la zona de amortiguamiento, convirtiéndola de facto en una zona de transición (Brenner y de la Vega-Leinert, 2016).

Hasta este punto se ha procurado explicar el enfoque teórico desde el cual se realiza el presente trabajo de investigación. El siguiente cuadro hace un resumen de los mismos, sintetizando los aspectos principales de cada uno.

Tabla 1. Conceptos generales para la investigación y sus aspectos principales

Fuente: elaboración propia

<p>GOBERNANZA Fenómeno político ocurrido a partir la década de los 1960 Implica la diversificación de los actores políticos con poder de decisión</p>
<p>BUENA GOBERNANZA Concepto de carácter prescriptivo Desarrollado principalmente por instituciones internacionales financieras Remite a horizontalidad política, negociación y acuerdo entre actores sociales</p>
<p>BUENA GOBERNANZA AMBIENTAL Negociación, acuerdos y cooperación entre actores políticos entorno a cuestiones ambientales</p>
<p>RESERVAS DE BIOSFERA Categoría de ANP creada en la década de 1970 Modelo de gestión basado en los principios de la buena gobernanza Protección de la biodiversidad e impulso al desarrollo sustentable</p>

2.3 Problemas de gestión de las Reservas de Biosfera

A pesar de las pautas de gestión promovidas desde la teoría de la buena gobernanza y las RB en el caso de las ANP, algunos autores argumentan que el tema de la participación se ha tornado en una ortodoxia, en el sentido de estar interiorizado como una “práctica” regular dentro de las esferas gubernamentales actuales, y con ello se ha constituido en un elemento discursivo y hasta constitutivo de un marco legal en ámbitos políticos de todo el mundo, sin embargo esto por sí mismo no ha logrado asegurar que la participación ocurra de manera efectiva (Villa-Córdoba, 2004).

Para algunos autores (Guevara et al. 2000) la protección de la biodiversidad ha sido exitosa a través del establecimiento de ANP, dentro de las cuales las RB han mostrado ser el modelo de mayor éxito y difusión a nivel mundial, no obstante, otros (Stoll-Kleemann, 2003) destacan que, especialmente en países en vías de desarrollo, la limitada capacidad institucional representa un reto en la óptima puesta en marcha de las RB. En este sentido puede agregarse que la gobernanza y el manejo de las RB está influenciado por contextos legislativos e institucionales particulares y, a pesar de los objetivos y esfuerzos llevados a cabo en el marco del Programa MaB en materia de armonización y estandarización, los contextos locales y los planteamientos de gestión para cada RB tienen una influencia determinante, además de que existe una carencia de indicadores que permitan evaluar el buen manejo de las RB (de la Vega-Leinert y Stoll-Kleemann, 2012).

Por lo anterior, a pesar de los postulados bajo los cuales se conciben las RB y más allá de su declaratoria formal, la instauración y gestión de éstas constituyen un reto de gran importancia en términos políticos y sociales. En el caso de México la situación es compleja, tal como lo reconocen algunos autores (Durand y Vázquez, 2011), ya que muchas de las zonas clave para la conservación están densamente pobladas. Se ha calculado que alrededor de 3 millones de personas habitan dentro o cerca de las RB. Ante esto vale la pena mencionar que de acuerdo con Figueroa y Sánchez-Cordero (2008), la mayoría de las ANP del país fueron decretadas en zonas donde la gente tenía derecho sobre la tierra y al uso de los recursos, y en donde además éstas dependen directamente del aprovechamiento de los mismos. Legorreta (s/f) afirma que este tipo de decisiones no hace sino exacerbar las necesidades de las personas afectadas, lo que en extensión intensifica las formas no sustentables de aprovechamiento

En la opinión de algunos autores (Legorreta, 2008), el enfoque inclusivo de las RB no se ha visto reflejado en la práctica ya que la implementación de las políticas ambientales no refleja un interés real por contribuir al desarrollo de las poblaciones involucradas. La política ambiental de las RB en México no ha sido llevada a cabo de la forma esperada y ha habido casos en los que se han tomado decisiones antidemocráticas y autoritarias de restricción al uso de los recursos naturales. Para esta autora, en México ha habido proyectos de conservación de carácter impositivo y agrega que esta situación agudiza los problemas socioambientales e impide alcanzar los objetivos de conservación y desarrollo.

En la misma línea Durand y Vázquez (2011) afirman que debido a que en México la declaratoria de las RB se ha llevado a cabo sin la realización de consultas sociales previas o negociaciones con los actores sociales involucrados, los conflictos en torno al uso y acceso a los recursos naturales son comunes.

A partir de estudios de caso realizados en RB mexicanas, se ha puesto de manifiesto que existe desconfianza por parte de los habitantes locales en las instituciones gubernamentales y esto ha impedido que algunos esfuerzos llevados a cabo para implementar instancias de negociación y conciliación de conflictos no sean fructíferos. Un ejemplo de esto lo constituye el caso del Foro Regional de la Mariposa Monarca, en la Reserva de Biosfera del mismo nombre, el cual a pesar de constituir una propuesta con un serio potencial, se ha visto obstaculizada, entre otras cosas, porque los habitantes locales asocian a dicha instancia con el Estado. Al mismo tiempo, este hecho refleja la grave situación de confianza en las instituciones gubernamentales (Brenner, 2011). En este sentido Villa-Córdoba establece acertadamente que a pesar de que existe voluntad desde la sociedad civil para involucrarse en la resolución de problemas colectivos, en ocasiones el contexto político impide que esto suceda de manera efectiva (Villa-Córdoba, 2004).

Lo anterior, sienta las bases del interés por llevar a cabo una caracterización parcial del régimen de gobernanza ambiental de la RBLT, en base a la aplicación del Programa de Vigilancia Ambiental Participativa, para determinar en qué medida este mecanismo de gobernanza de la Reserva está contribuyendo con los objetivos de conservación y desarrollo que se plantean las RB. Interesa principalmente poner atención en la medida en la que el régimen de gobernanza vigente de la RBLT es legítimo, justo y efectivo.

La razón por la que se ha determinado echar mano de este Programa, es porque busca de manera explícita promover la participación social y la conservación ambiental en la RBLT. Además, el vínculo establecido entre habitantes locales e instituciones ambientales en el marco de ejecución de este Programa, constituye una oportunidad importante para conocer, mediante la opinión pública, el desempeño institucional en el ANP.

Conviene entonces hacer un recorrido por los conceptos que en particular servirán de referentes para llevar a cabo el análisis propuesto, recordando que el enfoque teórico que sirve como marco general para dicho análisis proviene de la teoría sobre buena gobernanza y de los principios sobre el manejo de RB.

2.4 Aspectos clave para la evaluación de un régimen de gobernanza ambiental

Varios autores consideran que un ejercicio de evaluación de un determinado régimen de gobernanza ambiental, debe prestar atención a una serie de principios que sirven como referentes analíticos. Aunque estos principios difieren en mayor o menor medida entre cada autor, resulta útil considerarlos para poder llegar a un cuerpo conceptual analítico común para esta investigación.

Abrams et al. (Citado en Stoll-Kleemann, 2003) proponen los siguientes principios de referencia, mismos que permiten conocer el nivel de satisfacción de los objetivos de la gobernanza de la biodiversidad (Assessments of biodiversity governance): legitimidad y voz, rendición de cuentas, capacidad de respuesta, justicia y capacidad de dirección. En el caso del principio de legitimidad y voz, se trata del grado en el que existen procesos de negociación de intereses, acuerdos y participación por parte de todos los actores sociales involucrados. El principio de rendición de cuentas se enfoca en el carácter de transparencia con el que deben ejecutar sus funciones los actores que toman las decisiones, ante las instituciones gubernamentales y ante el público. También se relaciona con la libre circulación de información y el acceso a ésta. El principio de capacidad de respuesta se relaciona con la inmediatez y la precisión con la que las instituciones responden a las demandas y los intereses del público; se relaciona de igual forma con la efectividad y la eficiencia. El principio de justicia hace referencia al equilibrio que existe en la repartición de costos y beneficios de las medidas de conservación con respecto a los actores involucrados. Por último, el principio de capacidad de dirección está

enfocado a la flexibilidad institucional en un sentido de adaptación y cambio para la resolución de problemas.

Por su parte, Adger et al. (2003) establecen que en el contexto de la gobernanza ambiental existen algunos aspectos relevantes que permiten evaluar la toma e implementación de medidas de conservación desde una perspectiva amplia e interdisciplinar. Para ellos los aspectos a los cuales ha de prestarse atención son: eficiencia, efectividad, equidad y legitimidad. De acuerdo con ellos, la eficiencia ha recibido mayor atención desde el ámbito de la economía ambiental y ha puesto énfasis en la maximización del bienestar social, sin embargo, advierten que el enfoque que se le ha dado a este aspecto ha sido objeto de críticas por considerársele un enfoque sesgado. Por otro lado, estos mismos autores argumentan que la efectividad está relacionada con el nivel en el que el objetivo por el cual fue tomada e implementada una decisión o política es alcanzado. Los autores subrayan el hecho de que desde el ámbito de la economía, la efectividad puede ser concebida como el costo monetario que genera el llegar a la meta planteada con dicha política ambiental o el alcance que tendría una determinada inversión. Sin embargo, aclaran que cualquier medida institucional puede ser analizada a la luz de este criterio independientemente de su dimensión económica. La equidad es, para ellos, un aspecto que permite identificar el nivel de justicia observado ante la implementación de la política ambiental y los resultados de la misma; por ejemplo, el grado en el que los impactos de las restricciones al uso de la biodiversidad afectan a los diferentes actores sociales involucrados. Es importante mencionar que dichos impactos no siempre tienen que afectar en la misma medida a los stakeholders para que se considere que hay equidad. Es decir, un productor de café no debería sujetarse a las mismas restricciones que un ganadero, o entre pequeños y grandes ganaderos. Por último, la legitimidad está relacionada con los procesos de toma de decisiones y con el nivel en el que dichas decisiones son aceptadas o no por los actores sociales afectados.

La siguiente tabla muestra de manera sintética los principios que, de acuerdo con los autores citados anteriormente, deben ser tomados en cuenta para evaluar un régimen de gobernanza ambiental. De igual forma se muestran los aspectos que constituyen cada uno de los principios.

Tabla 2. Principios de evaluación de la gobernanza ambiental

Fuente: elaboración propia

Autor	Principio	Componentes
Abrams et al. (en Stoll-Kleemann, 2003)	Legitimidad y voz	Participación Negociación de intereses Acuerdos
	Rendición de cuentas	Transparencia en las acciones institucionales Acceso y libre flujo de información
	Capacidad de respuesta	Atención oportuna ante demandas sociales Soluciones efectivas Efectividad y Eficiencia
	Justicia	Repartición equitativa de costos y beneficios entre actores sociales involucrados
	Capacidad de dirección	Instituciones dinámicas y proactivas
Adger et al. (2003)	Eficiencia	Maximización del bienestar social
	Efectividad	Cumplimiento del propósito de una política ambiental Costo económico del éxito de una política ambiental Alcance de una política ambiental de acuerdo al presupuesto destinado para la misma
	Equidad	Equilibrio en el impacto social de una política ambiental
	Legitimidad	Satisfacción del público respecto a los procesos de toma de decisiones Aceptación de las decisiones y disposiciones

Como puede observarse en la Tabla 2, en esencia existe coincidencia entre los principios que deberían analizarse para poder evaluar un determinado régimen de gobernanza ambiental, sin embargo existen algunas diferencias que ameritan ser mencionadas y con ello aclarar qué principios se analizarán en el marco de esta investigación.

De acuerdo con la problemática que se plantea analizar dentro de esta investigación: el papel que juega el programa de vigilancia ambiental participativa en la RBLT dentro del régimen de gobernanza de la misma, de los principios que se incluyen en la Tabla 1, resultan pertinentes los siguientes: Legitimidad, Justicia y Efectividad. A continuación se explicarán estos criterios y se describirá con detalle qué aspectos incluyen cada uno de

ellos, aspectos que a la vez, constituyen puntos analíticos de capital relevancia dentro de la investigación.

Cabe recordar que el Programa de Vigilancia Ambiental Participativa es una política diseñada con el fin de promover la gestión participativa de la Reserva al tiempo que busca reforzar la vigilancia para hacer efectivas las medidas de protección ambiental dispuestas, en este caso al interior del ANP, como la prohibición de modalidades no sustentables de aprovechamiento de recursos naturales.

Por otro lado, resulta relevante mencionar que las acciones de la PROFEPA buscan alinearse explícitamente con los principios de la buena gobernanza ambiental. En este sentido conviene destacar los preceptos que incluyen tanto la Visión como la Misión de la Procuraduría:

Visión: “Ser una institución fuerte y confiable, en donde la aplicación de la Ley responda al ideal de justicia que la población demanda, en una sociedad en la que cada uno de sus miembros es **guardián** de una amable convivencia entre el ser humano y la naturaleza”.

Misión: “Procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la Ley, desterrando a la vez impunidad, corrupción e indolencia y vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los más puros principios de equidad y justicia” (PROFEPA, s/f: 5).

A continuación se explican cada uno de los principios analíticos que sirven para llevar a cabo esta investigación.

2.5 Legitimidad: participación y obediencia

Como puede observarse en la Tabla 2, en ambos casos el principio de legitimidad remite a la noción de involucramiento de los stakeholders, sociedad civil o público, en procesos de negociación de intereses y alcance de acuerdos. De igual forma, remite al nivel de aceptación que tiene una decisión institucional o una política pública, por parte de la sociedad civil. Al respecto Stoll-Kleemann (2003) establece que en el proceso de mediación de intereses y toma de decisiones se alcanzan la aceptación, el acatamiento y el respeto de las decisiones de interés público que se hayan tomado.

Dentro de la ciencia política, el derecho y la filosofía, ha tenido lugar una discusión referente a la existencia de varios tipos de legitimidad por lo cual es importante dejar claro que para efectos de esta investigación, la legitimidad democrática es el tipo de legitimidad que resulta pertinente como categoría de análisis. También es importante mencionar, a manera de aclaración, que existe un debate conceptual entre legitimidad y legalidad y que en ocasiones estos conceptos que, en esencia hacen referencia a situaciones diferentes, suelen utilizarse de forma indistinta, generando confusión. A pesar de que el interés de esta investigación se centra exclusivamente en el concepto de legitimidad, vale la pena hacer una breve distinción y mencionar que la diferencia entre ambos es concreta y radica en el hecho de que puede existir legitimidad en una institución que no goce de poder legal y viceversa (Herrero, 2003).

Para Ferrando (1971) el cumplimiento de las normas y leyes (obediencia) es un ejemplo concreto que distingue entre lo legítimo y lo legal, y establece que la diferencia entre un poder legal y un poder legítimo radica en que el poder legítimo está adecuado a los intereses de la comunidad y por lo tanto sus reglas son acatadas y respetadas, mientras que el poder legal pero ilegítimo, necesita de mecanismos de imposición. Agrega que para que una institución sea legítima, ésta debe contar con el aval de la sociedad civil, de que representa una vía para alcanzar objetivos populares y, además de esto dicha institución también debe ser capaz de conservar a lo largo del tiempo esa percepción por parte de la sociedad civil.

Con lo anterior se aclara en una medida justa para el propósito de esta investigación la diferencia entre legitimidad y legalidad, pero también se han adelantado algunas de las características de la legitimidad democrática, por lo que resulta pertinente redondear la cuestión. Para Ferro (2009), este es un tipo de legitimidad que resulta de un proceso de deliberación y de la toma de decisiones por parte de la sociedad civil ante asuntos de interés general, por esta razón este autor remite la cuestión a los términos del Contrato Social de J. J. Rousseau, en donde la voluntad popular rige el actuar de la autoridad.

Lo mismo para B. Constant (en Herrero, 2003), quien cree que el poder legal y las instituciones, encuentran su legitimación en la opinión que de ellas tenga la sociedad civil y, aclara junto con Rousseau y Montesquieu, que las instituciones representan la forma de pensar de una sociedad.

Con lo anterior puede decirse que el interés común es el fundamento para que exista legitimidad en las autoridades, teniendo en cuenta a éstas como una vía para el alcance de dicho interés. Sobre esto abunda Ferrando (1971) al afirmar que un poder legítimo debe mantener una relación estrecha con las ideas, creencias y necesidades de la sociedad. Además establece que la opinión que la sociedad civil tiene de las autoridades, permite conocer si éstas y sus acciones son legítimas o no.

Como puede observarse, dentro de la legitimidad entran en juego otros aspectos como la participación y la obediencia o acato de las decisiones tomadas por las autoridades, ambientales en este caso. Para poder dejar más claro estos últimos dos aspectos, que sirven para esta investigación como categorías de análisis, es preciso explicarlas.

De acuerdo con Cano (2008) la participación dentro de la gobernanza resulta una estrategia mediante la cual las autoridades buscan el apoyo social y el control político. Agrega que la participación de los ciudadanos en el proceso de definición de políticas públicas es un elemento necesario para hacer de estas reglas legítimas y respetadas.

Esta estrategia puede darse mediante diversos mecanismos de involucramiento y, en el caso que nos ocupa la constituye el programa de vigilancia ambiental participativa, a través de los comités.

La participación local en el marco de la gestión de las RB ha sido puesta de relieve en repetidas ocasiones. De acuerdo con Vargas del Río (2010), ésta está intrínsecamente contemplada en el concepto de RB. Este autor, apoyándose en Pretty (1995), señala que existen diferentes formas de concebir el concepto de la participación social. En un primer nivel, ésta puede hacer referencia a una manipulación de las poblaciones locales con el objetivo de legalizar las acciones de los gestores ambientales; en un segundo nivel, se emplearía como estrategia política, con miras a la puesta en marcha de decisiones tomadas con antelación; un tercer nivel de participación está constituido por procesos de consulta a la población local en el que finalmente la decisión es tomada por los expertos; en un cuarto nivel se sitúa la realización de mesas de diálogo en las que los pobladores locales son dotados de cierto grado de poder; y finalmente en un quinto nivel, la automovilización de los pobladores locales para alcanzar la cristalización de algunos de sus intereses.

Cano (2008) identifica dos criterios que definen los tipos de participación de los ciudadanos dentro de la gobernanza: el grado de participación en la gestión pública y la etapa del ciclo de políticas públicas en las que ocurre la participación.

Dentro del grado de participación en la gestión, existen cuatro niveles diferentes:

El de la información. Este es el primero y el más bajo nivel de involucramiento del sector civil. Aquí sólo se difunde información sobre las acciones de las autoridades en materia pública. No obstante, resulta importante debido a que contribuye con los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

El segundo nivel es la consulta, y en este aunque el involucramiento de la sociedad civil se da en mayor medida que en el primero, mediante la solicitud de su opinión con respecto a las acciones institucionales de gobierno, el impacto de dicha opinión depende de la receptividad de las autoridades.

El tercer nivel es la cooperación o la cogestión. Dentro de este nivel, la sociedad civil o ciertos sectores de ésta, llevan a cabo tareas que en principio corresponde ejecutar a las instituciones públicas. Cabe resaltar que en este nivel tampoco ocurre una incidencia decisiva por parte de la sociedad civil en asuntos públicos.

Finalmente, el cuarto nivel es el de la decisión. En este nivel la sociedad civil toma parte dentro de los procesos de toma de decisiones, alcanzando así una posición con alta incidencia en las acciones de gobierno. Cabe destacar que de acuerdo a la teoría sobre la buena gobernanza, este nivel de participación es el que debería tener lugar dentro de la gestión de un ANP, y en particular la de las RB. Cunill (1997) lo establece así, al afirmar que la participación que se concibe para la gobernanza es aquella que comparte el poder político.

Dentro del segundo criterio que explica Cano (2008) se encuentran los siguientes niveles de participación:

El de la intervención en el reconocimiento de un problema y la inclusión del mismo dentro de la agenda de las autoridades. Este nivel de participación implica un proceso de diálogo entre sociedad civil y autoridades gubernamentales en el que en conjunto se exponen ideas respecto a una situación determinada considerada como un problema de interés público y finalmente este logra pasar a la agenda política.

El segundo nivel es el diseño de una política pública. En este nivel tienen lugar sobre todo consideraciones técnicas para la resolución de un problema. Debido a la naturaleza del quehacer dentro de este nivel de participación, es frecuente que las autoridades no incluyan a la sociedad civil por considerarlo un asunto irrelevante. Sin embargo, aclara la autora, si la legitimación de un poder está en juego la participación se torna necesaria.

En este sentido, cabe mencionar que una de las metas de la gestión de las RB está constituida por la inclusión de saberes tradicionales locales con el conocimiento científico, por lo que dicho nivel de participación resultaría pertinente.

El tercer nivel lo constituye la implementación de una política pública. Ocurre con posterioridad a la fase de diseño y se relaciona exclusivamente con la ejecución de las medidas tomadas con antelación. Waimer y Vining (en Cano 2008) destacan un punto importante al afirmar que en este nivel de participación, las autoridades deben tener conocimiento del contexto de los actores sociales que ejecutan dicha política; de lo contrario podrían existir situaciones no previstas que impidan que dicha política consiga su finalidad, es decir, que sea efectiva.

El último nivel dentro del segundo criterio es la evaluación de una política pública. Esto ocurre tras haber sido diseñada e implementada. La participación en este nivel resulta de gran relevancia debido a que permite conocer los efectos que ha tenido una política pública determinada, en un sentido tanto de efectividad como de aceptación. Con ello se puede redireccionar de acuerdo a necesidades específicas dicha política.

Tabla 3. Tipología de la participación

Fuente: elaboración propia.

Nota: la ponderación del Nivel y el Alcance se realizó con criterio propio en base a las ideas de los autores consultados.

Autor	Tipo	Características	Nivel	Alcance
Pretty en Vargas del Río (2010)	Manipulativa	Es una estrategia política implementada por parte de los gestores ambientales para legitimar decisiones previamente tomadas	Bajo	Bajo
	Cooperativa		Medio	Bajo
	Consultas	Se solicita la opinión de la población local pero las decisiones las toman los expertos	Medio	Bajo

	Mesas de diálogo	La sociedad civil participa en procesos de negociación en donde tienen cierto grado de poder de decisión	Alto	Alto
	Automovilización	Organización independiente de grupos sociales con miras a la cristalización de objetivos claros	Medio	Medio
Cano (2008)	Información sobre asuntos de interés público	Resulta importante en términos de rendición de cuentas	Bajo	Bajo
	Consultas	La receptividad de las autoridades define el impacto de las opiniones	Medio	Medio
	Cooperación o cogestión	Ejecución de tareas que normalmente le corresponden a las autoridades	Medio	Bajo
	Decisión	La sociedad civil tiene un rol importante en los procesos de toma de decisiones	Alto	Alto
	Intervención	Involucramiento de la sociedad civil en la definición de un problema público	Alto	Alto
	Diseño de una política pública	Suele no ocurrir debido a que es necesario contar con conocimientos técnicos	Alto	Alto
	Implementación de una política pública	Se involucra a la sociedad civil en la ejecución de una política pública previamente diseñada	Medio	Bajo
	Evaluación	Procesos de consulta sobre los efectos de una política pública. Permite corregir errores de diseño y ejecución	Alto	Alto

2.6 Justicia

Hasta este punto el principio de justicia ha sido definido como la distribución equilibrada de los costos y beneficios de la protección ambiental entre los stakeholders. Es importante mencionar que la expresión costos y beneficios no hace referencia exclusivamente a aspectos económicos; en realidad el tema de la justicia ambiental puede ser abordado desde un amplio espectro de perspectivas y en cada una de ellas el énfasis se pondría en uno u otro aspecto. Por esta razón en las siguientes líneas se dará un panorama general de cómo ha sido abordado el tema de la justicia ambiental y se definirá la forma como dicho principio será concebido en el marco de esta investigación.

Para Martínez Alier (citado en Riechmann, 2003), la justicia ambiental trata sobre las asimetrías y desigualdades sociales en relación al aprovechamiento de los bienes naturales y a las cargas de contaminación suscitadas, originalmente, en barrios habitados por poblaciones de raza negra en Estados Unidos en la década de 1980. Para él, estas asimetrías sociales ocurren en la confrontación de diversos actores sociales: hombres y

mujeres, ricos y pobres, poblaciones rurales y urbanas, poblaciones del Sur y del Norte. Espinosa (2012) coincide con Martínez Alier y establece que la justicia ambiental se inserta dentro de una corriente epistemológica y axiológica de gran amplitud, dedicada a estudiar procesos de discriminación en el acceso a los recursos naturales y en la concentración espacial de contaminación. Advierte que resulta muy complejo determinar los parámetros axiológicos que deben regir el punto de partida y que conocer el contexto histórico y cultural se torna en un elemento de gran relevancia para aprehender de mejor manera el fenómeno analizado.

Por otra parte, Hervé (2010) considera que la justicia ambiental no sólo es un tema de distribución en el acceso a los recursos naturales, sino también de participación social en el proceso y definición de políticas públicas ambientales. Riechmann (2003) va más allá y hace una crítica al sesgo que tiene la perspectiva social de la justicia ambiental tanto en su vertiente de distribución equitativa como en la de acumulación espacial de la contaminación, y aboga por la inclusión de otros seres vivos, no humanos, como sujetos de derecho en la problemática de la distribución.

Probablemente dentro de la problemática de la justicia ambiental caben muchos otros puntos de vista con igual validez, no obstante, la problemática estudiada en esta investigación se inserta principalmente en las vertientes sobre participación y sobre equidad en la distribución de acceso a los recursos naturales, misma que amerita por sí misma ser desagregada y explicada.

Espinosa (2012) presenta distintas perspectivas teóricas de diferentes autores que, en síntesis, descansan sobre la noción denominada *responsabilidad ampliada*, desarrollada por el filósofo alemán Hans Jonas, la que a su vez se relaciona con el actual paradigma del desarrollo sustentable. No obstante, esta idea implica la consideración, no sólo de un compromiso de las generaciones presentes con las generaciones futuras, sino que también implica un compromiso entre diferentes sectores sociales de la misma generación y hacia otras especies de seres vivos.

Ante las diversas consideraciones de cada uno de los autores, resulta útil hacer mención de los puntos de mayor pertinencia para la presente investigación:

Entre los tres principios de justicia ambiental que desarrolla Riechmann: el principio de *partes iguales* destaca, debido a que aboga por un equilibrio en la distribución de acceso a recursos naturales entre integrantes de una misma generación. De la misma forma, de los principios que propone Edith Brown Weiss, el de *conservación del acceso* pone sobre la mesa la problemática existente en el desequilibrio distributivo de los recursos naturales entre integrantes de una misma generación y advierte que esto genera desequilibrios en las generaciones futuras (en Espinosa, 2012).

Riechmann (2003) en su principio de *partes iguales* pone mayor énfasis en las asimetrías que existen en los patrones de consumo energético entre países ricos y países pobres. Por otro lado, Weiss (1992) en su principio de *conservación del acceso*, aborda el tema de la equidad distributiva intrageneracional como un componente de la lógica distributiva intergeneracional, ligada a su vez, a la noción de desarrollo sustentable, argumentando que todos los individuos de la generación presente tienen el mismo derecho de acceder a la herencia natural de la generación pasada y que la exclusión de algún grupo social ante el goce de este derecho interrumpe en realidad la lógica intergeneracional.

Como puede observarse, tanto Riechmann como Weiss anclan su razonamiento en ejemplos de amplia escala, haciendo comparaciones entre países ricos y países pobres, no obstante, la noción de equidad distributiva entre integrantes de una misma generación resulta útil para los propósitos de esta investigación, extrapolando el razonamiento y aplicándolo a una escala de menor amplitud, que encajaría mejor en las asimetrías entre población rural y población urbana que contempla Alier y que se mencionaron anteriormente.

Kiss y Shelton (citados en Ferrer, 2014) establecen que los beneficios de los recursos naturales y los costos generados por las acciones de protección de los mismos, deben ser regulados por los Estados de una forma justa para asegurar que estos se repartan equitativamente entre todos los miembros de la sociedad. En el contexto de las ANP y la protección de la biodiversidad el tema de acceso a los recursos naturales en un mismo marco temporal y espacial es, evidentemente, el foco del principio de justicia ambiental. Como lo reconoce Brenner (2011), la declaratoria de un ANP conlleva restricciones de acceso y aprovechamiento de recursos naturales. Stoll-Kleemann (2003) establece que la restricción de acceso y uso de los recursos naturales resulta conflictiva siempre que sea

percibida por parte de los afectados como una medida coercitiva e injusta. En estos casos las medidas de protección y conservación son desatendidas y se tornan en una fuente de conflictos. El desempoderamiento de las poblaciones locales y de los usuarios directos de los recursos naturales, incentiva el abuso por medio de esquemas de aprovechamiento no sustentables y con ello acelera la pérdida de biodiversidad (Swiderska et al. s/f).

En este sentido, resulta particularmente interesante conocer, en la opinión de los habitantes de la RBLT, en qué medida son percibidas como justas las restricciones de aprovechamiento de recursos naturales impuestas intrínsecamente por el establecimiento de la RB. Por otro lado se incluyen dentro del mismo principio de justicia, aspectos referentes a la manera en como la ejecución del Programa de vigilancia ambiental participativa afecta y/o beneficia a los habitantes locales que integran estos comités de vigilancia.

2.7 Efectividad

El principio de efectividad mantiene una carga teórica de menor envergadura, se relaciona con la medida en la que una decisión institucional o si se prefiere, una política pública, cumple con los lineamientos de su diseño y alcanza el objetivo por el cual fue diseñada e implementada. En el caso que nos ocupa, el Programa de Vigilancia Ambiental Participativa tiene el objetivo expreso de fomentar la participación local en el manejo de la RBLT y hacer cumplir las disposiciones de restricción de uso y aprovechamiento de recursos naturales no sustentables.

En este sentido, se considerara efectivo dicho Programa en la medida en la que se incentive el involucramiento de los habitantes locales de la RBLT en procesos de negociación de intereses y toma de decisiones. De igual forma, el grado en el que el involucramiento de dichos habitantes contribuya al control de los aprovechamientos no sustentables de los recursos naturales será un factor más para determinar la efectividad del mismo.

2.8 Vigilancia Ambiental Participativa: PROFEPA y CONANP

Los comités de vigilancia conforman una política ambiental diseñada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que tiene el objetivo de “lograr la participación decidida, informada y responsable de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la Ley Ambiental” (PROFEPA, s/f).

El Manual de Vigilancia Ambiental Participativa (MVAP) (PROFEPA, s/f: 6), define a estos comités como un “Conjunto de personas que se constituyen formalmente en su comunidad, localidad o región para estudiar, analizar y revisar los problemas relacionados con el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de recursos naturales; así como para definir la participación de la sociedad en las acciones de vigilancia participativa”.

Este manual también incluye en su apartado IV, el marco jurídico que se aplica al programa de vigilancia, del cual forman parte los comités. Al inicio de este apartado se establece que la autoridad está obligada a “promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de los recursos naturales” y agrega que es en respuesta a ello, que la Procuraduría tiene el compromiso de diseñar e instrumentar programas que generen procesos y acciones de vigilancia participativa (PROFEPA, s/f).

El marco jurídico aplicable al programa de vigilancia participativa es relativamente extenso y se compone de preceptos emanados tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y del reglamento interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En síntesis se hace referencia al derecho a un medio ambiente sano en el cual puedan desarrollarse y acceder a su bienestar todas las personas, a la participación de la sociedad civil, habitantes locales, pueblos indígenas, etc. en las acciones de la protección medioambiental, al derecho de los propietarios legítimos de predios en los que se localiza la vida silvestre, a aprovechar de manera sustentable sus recursos y su obligación de contribuir a la conservación de los mismos.

Además de lo anterior, el MVAP contempla la elaboración de un Programa de Trabajo para cada comité en el que se prevén diferentes tareas que deberán de ser aprobadas en una reunión plenaria. Por otro lado se pone de manifiesto también que los comités deberán realizar reuniones mensuales en las cuales se elaborará un reporte de las actividades que posteriormente se entregará a PROFEPA. Por su parte, la Procuraduría

deberá dar el debido seguimiento y brindar apoyo a los comités a través de sus diversas delegaciones.

En cuanto a la CONANP, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

El Programa de Conservación y Manejo (CONANP, 2006) de la RBLT, destaca que el interés público debe ser la base de las políticas de conservación que rijan la Reserva. Agrega que, la sociedad civil junto con otros grupos de actores sociales gubernamentales y no gubernamentales, contribuirán para alcanzar los objetivos del ANP. En realidad no queda clara la forma como cada grupo de actores sociales tomará parte en el manejo del ANP, pero sí se reconoce que la participación de los actores sociales involucrados en el manejo de la Reserva es un elemento prioritario y que el Programa permitirá definir los mecanismos de participación tanto para los habitantes locales como para otros stakeholders.

Dentro de este Programa, existen seis subprogramas con sus respectivos componentes y tienen el objetivo de hacer más claros los lineamientos operativos para el manejo de la Reserva. Dentro de estos subprogramas pueden encontrarse también acciones que aluden a la participación social en distintos aspectos. Sin embargo, específicamente en el subprograma de protección, se incluye la participación social con el fin de contribuir a contrarrestar los procesos y acciones que promueven el uso no sustentable de la biodiversidad y su degradación. Una de las estrategias para alcanzar este objetivo es la implementación de un programa de inspección y vigilancia intensivo de participación de los habitantes locales y otros usuarios de los recursos del ANP. Los comités de vigilancia participativa son un instrumento contemplado en los objetivos particulares de este subprograma para lograr la protección de la biodiversidad y al mismo tiempo la participación de los actores sociales locales y la institucional.

Dentro de las acciones específicas que el Programa de Conservación (CONANP, 2006: 94) plantea realizar, pueden identificarse algunas relacionadas con el tema de la participación local enfocada a la conformación de los comités de vigilancia:

“Implementar en coordinación con PROFEPA un programa de vigilancia que incluya la participación de la sociedad y las autoridades federales, estatales y municipales”

“Establecer mecanismos de participación social para la conformación de comités locales de vigilancia participativa de los recursos naturales”

“Realizar reuniones regionales y comunitarias para fomentar la participación de actores locales para la conformación de comités de vigilancia participativa”

2.9 Matriz conceptual analítica

A partir de lo expuesto en el apartado sobre el Enfoque teórico, la siguiente Tabla resume los principios analíticos que servirán de referencia para el análisis de los datos empíricos generados para la presente investigación.

Tabla 4. Descripción de los conceptos analíticos

Fuente: elaboración propia

Principio	Componente	Descripción
Legitimidad	Participación	Se analiza en base a la teoría sobre buena gobernanza qué tipo de participación se da en el marco del programa de vigilancia ambiental
	Obediencia	Se analiza de qué forma los habitantes locales aceptan y acatan las disposiciones sobre restricciones de aprovechamientos no sustentables de los recursos naturales
Justicia	Acceso a recursos	Se analiza en qué medida las disposiciones sobre protección a la biodiversidad obstaculizan las actividades productivas y el bienestar de los habitantes locales
	Externalidades del programa de vigilancia	Se analizan las afectaciones que genera a la población local la ejecución del programa de vigilancia
Efectividad	Participación	Se responde a la pregunta ¿De qué forma ocurre la participación local mediante el programa de vigilancia participativa?
	Protección ambiental	Se analiza en qué medida se promueve la protección de la biodiversidad por medio del programa de vigilancia
	Problemas de ejecución del programa	Se describen los aspectos que obstaculizan el alcance de los objetivos del programa de vigilancia

3. Descripción de la zona de estudio: Reserva de Biosfera Los Tuxtlas

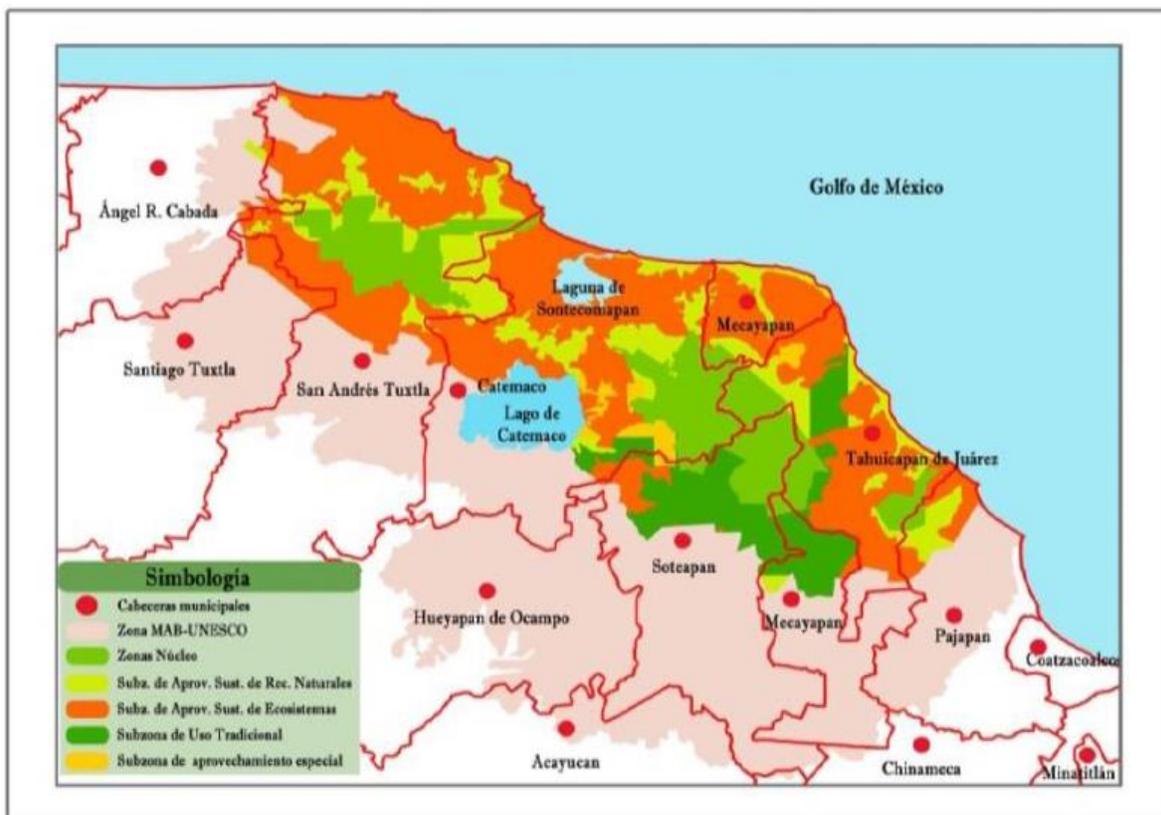
La Reserva de Biosfera Los Tuxtlas es un ANP decretada en noviembre de 1998. Está ubicada en el estado de Veracruz y abarca parte del centro y sur del mismo. Debido a su complejidad ecológica, geológica y a las actividades antrópicas que tienen incidencia en este territorio, ésta es considerada como una zona prioritaria para la investigación y la

conservación. En esta región ha tenido una gran importancia en términos científicos, ya que aquí se ha generado la mayor cantidad de conocimiento respecto a la composición florística y faunística de las selvas tropicales en el país (CONANP, 2006).

El siguiente mapa muestra el polígono que abarca la RBLT, así como su zonificación.

Mapa 1. Reserva de Biosfera Los Tuxtlas: ubicación y zonificación

Fuente: Conanp, 2006



El territorio de la Reserva está conformado por una parte de planicie costera y por otra de elevaciones serranas, compuesta principalmente por dos macizos volcánicos que, conectados por elevaciones de menor altura, conforman una cordillera que abarca unos 4,500 km². Estos macizos volcánicos son el volcán Santa Marta y el volcán San Martín Tuxtla con 1,700 y 1,650m snm respectivamente (Guevara et al. 2000). Estos dos volcanes junto con el Lago de Catemaco, conforman tres microrregiones con características topográficas, hidrográficas y biológicas diferentes (CONANP, 2006).

Los Tuxtlas es una región con una inmensa variedad en biodiversidad originada gracias a su situación geográfica: su localización en medio de la planicie costera y su proximidad al mar, la amplitud de su gradiente altitudinal y su posición con respecto a los vientos húmedos originados en el Golfo de México (CONANP, 2006). En todo el continente americano, el territorio de esta Reserva es uno de los pocos casos en los que se observa una conexión entre ecosistemas costeros y de bosque (Díaz, 2010). Como puede observarse en Guevara et al. (2000), debido a la variedad de relieves, desde el nivel del mar y hasta 1700 msnm, y a los climas derivados de estos, cálido y semicálido en el caso de la cima de los volcanes, existe una gran variedad de vegetación.

Además de ello, la región de Los Tuxtlas se ubica entre aquellas con mayores niveles anuales de precipitación pluvial en el país, entre 1,500 y 4,500 mm por año (Guevara et al. 2000), esto genera una compleja red hidrológica que da origen a una amplio número de ríos temporales y permanentes, entre otros cuerpos de agua conformados por antiguos cráteres volcánicos (CONANP, 2006). Se pueden distinguir dos subregiones debido a la situación orográfica: una más húmeda, situada ante la costa del Golfo de México y una más seca, situada por detrás de la barrera constituida por la sierra, que impide el paso de los “nortes”, causantes de aproximadamente el 15% de la precipitación. A pesar de que llueve durante todo el año, la época más húmeda ocurre durante nueve meses: de junio a febrero; y de noviembre a febrero es cuando tienen incidencia los “nortes”. Debido también a la orografía, la precipitación pluvial es repartida por medio de ríos y arroyos por todo lo ancho y largo de la región (Guevara et al. 2000).

Entre los distintos tipos de vegetación pueden encontrarse: la selva húmeda, situada desde el nivel del mar y hasta los 700 msnm, aunque en algunos casos alcanza los 1000 msnm; la selva baja perennifolia, situada en las laderas con pendientes escarpadas, en la cima de los volcanes y en suelos arenosos. El bosque mesófilo de montaña, consolida su presencia a partir de los 900 msnm, pero aparece de manera esporádica e intercalada a partir de los 700 msnm. El pinar y el bosque pino-encino se ubica de manera esporádica en la cara sur del volcán de Santa Marta, mientras que algunos ejemplares de encinar enano y pastizal de altura se han identificado al interior de los cráteres de los volcanes. De igual forma, algunos manchones de sabana se ubican por debajo de los 200 m snm hacia el sur del volcán Santa Marta. También existen poblaciones de manglar en los alrededores de las lagunas costeras Sontecomapan y el Ostión y, finalmente, la

vegetación de dunas costeras se extiende de manera abundante a lo largo de toda la costa, así como al norte y noroeste del volcán San Martín (Guevara et al. 2000).

La región de Los Tuxtlas se compone por ocho municipios: San Andrés Tuxtla, Catemaco, Soteapan, Tatahuicapan de Juárez, Pajapan, Santiago Tuxtla, Mecayapan y Ángel R. Cabada. Cada uno de ellos conforma en mayor o menor medida el territorio de la Reserva la cual comprende un total de 155, 122 ha situadas en la parte centro-sur del estado de Veracruz, entre los 18°34' - 18°36' latitud Norte y los 95° 04' - 95° 09' longitud Oeste (CONANP en Díaz, 2010). Para el año de 1990, estos municipios albergaron a 307,937 habitantes, distribuidos en 971 localidades de menos de 1,000 habitantes en su mayoría, aunque el grueso de la población se concentra en los municipios de Catemaco, San Andrés Tuxtla y Santiago Tuxtla. La población en estos tres municipios es predominantemente mestiza. En el caso de los municipios de Hueyapan y Mecayapan la presencia de pobladores indígenas es predominante y en el resto de los municipios la población es totalmente indígena. La mayor parte de la población, esto es un 57% aproximadamente, habita zonas rurales conformando un amplio número de localidades dispersas (Guevara et al. 2000). En total, la población que habita dentro de la RBLT alcanza los 31,660 habitantes (CONANP, 2006).

3.1 Usos de suelo e impactos ambientales en la zona de estudio

Como puede imaginarse, los impactos ambientales no son un fenómeno reciente en la región. Por medio de estudios palinológicos se ha podido determinar que la cobertura vegetal ha fluctuado desde la época prehispánica, con la presencia de la cultura Olmeca. Estos estudios han mostrado que la densidad de población ha tenido incidencia directa, de manera inversamente proporcional, con la densidad de la cobertura arbórea, como consecuencia de la superficie requerida para el cultivo de maíz. Las zonas de mayor afectación siempre han sido aquellas de mayor proximidad a los centros urbanos, representados actualmente por los municipios de Catemaco, San Andrés Tuxtla y Santiago Tuxtla (Guevara et al. 2000).

En materia de actividades productivas y usos de suelo, se observa que casi la mitad (46.4%) de la superficie es utilizada con fines pecuarios, mientras que el 36.8% de la misma se destina a la producción agrícola, dejando el resto de la superficie para otro tipo de actividades. Casi el 70% de la población económicamente activa (PEA) se dedica a actividades inscritas dentro del sector primario, siendo el sector agropecuario el que

aporta el grueso de los ingresos. No obstante, el turismo y el comercio constituyen importantes alternativas, aunque aún no están consolidadas (Guevara et al. 2000).

La agricultura practicada desde tiempos prehispánicos, es la denominada roza, tumba y quema. La producción de maíz es la principal actividad en este sector, siendo el 53% de los productores agrícolas los dedicados a este cultivo. Los municipios de Soteapan, Tatahuicapan, Pajapan, Mecayapan y San Andrés Tuxtla son los que destacan en este cultivo dentro de la Reserva (CONANP, 2006). El régimen de explotación agrícola practicado en la región, da lugar a espacios denominados acahuales, mismos que resultan del abandono de la parcela cultivada, en la que la vegetación original comienza a restablecerse. Se distinguen dos tipos de acahuales, los jóvenes y los viejos. Los primeros son aquellos en los que el proceso de regeneración aún no se ha completado, por lo que se observan árboles de unos 5 m de altura aproximadamente. Por su parte, los acahuales viejos son parcelas de cultivo en las que el proceso de regeneración ya ha alcanzado unos 15 años y por lo tanto la altura de los árboles alcanza los 10 m aproximadamente, presentando al mismo tiempo una distribución de mayor densidad. Normalmente los habitantes indígenas son los que llevan a cabo este tipo de agricultura y para la continuación de nuevos ciclos agrícolas eligen principalmente acahuales viejos (Guevara et al. 2000).

Durante la época colonial los impactos ambientales aumentaron debido a la introducción de nuevas formas de uso de suelo. A partir de este momento las principales formas de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales en Los Tuxtlas, estuvieron dadas por la producción de azúcar, algodón, tabaco, madera y la ganadería. Esta última, a pesar de estar presente desde entonces, no fue una actividad productiva de gran importancia comercial sino hasta entrada la primera década del siglo XX, aunque sí constituyó una forma de acumulación de riqueza, incluida la apropiación de grandes extensiones de tierra (Guevara et al. 2000). No obstante a partir de los años 50 la ganadería comenzó su difusión en el territorio de Los Tuxtlas y de la Reserva a través de políticas públicas y programas de fomento económico implementados a escala regional (Quintanar, 2015), por ello algunos autores afirman que el acelerado cambio de uso de suelo se dio de la mano de la repartición de tierras, créditos y políticas de colonización en el contexto del fomento a la ganadería (Guevara, 2008).

Con lo anterior, la situación de esta actividad productiva en el trópico húmedo mexicano y por supuesto en Los Tuxtlas, dio un giro y comenzó a tomar cada vez mayor importancia

en términos económicos, lo que a su vez, aumentó las presiones ambientales. Hubo cambios en las especies de ganado y en las de pastos y forrajes. Actualmente la ganadería constituye la actividad productiva de mayor extensión en los Tuxtlas y en todo el trópico húmedo del país (Guevara et al. 2000), dentro de la Reserva abarca 86, 739 ha (CONANP. 2006).

Tiene lugar en espacios denominados potreros, los cuales se clasifican en dos tipos: de pastos nativos y de pastos cultivados. En ambos casos, los potreros constituyen parcelas que anteriormente fungieron como campos de cultivo (roza, tumba y quema), para maíz principalmente y que después de unos cuatro años de explotación, son convertidos en potreros para la crianza de bovinos (Guevara et al. 2000). En este sentido es preciso recordar que el cultivo de maíz ocupa la mayor parte de la superficie agrícola, hecho que constituye una mancuerna nociva junto con la importancia de la actividad ganadera. Siemens (2009) afirma que en regiones tropicales, esta es la forma más común de introducir la ganadería.

Por otro lado, la vegetación que no resulta útil dentro de los potreros es eliminada por medio del chapeo y de la aplicación de herbicidas, con una frecuencia aproximada de dos veces por año. Esto constituye una eliminación sistemática de la resiliencia de la selva y de los acahuales. La modalidad e intensidad de uso de los potreros está determinada por factores socioeconómicos y de propiedad de la tierra. La ganadería, tal como es practicada en los presentes días, presenta niveles extensivos insostenibles, devorando cada vez más la selva y fragmentándola de manera peligrosa (Guevara et al. 2000). De acuerdo a datos de la SEMARNAP (en CONANP, 2006) entre 1960 y 1990 la tasa de incremento del suelo destinado a la ganadería aumentó en un 180% anual y en los próximos 5 años, el aumento ocurrió en un 26% por año. Actualmente, a excepción de las zonas núcleo, el paisaje de Los Tuxtlas evidencia la presencia de la ganadería en todo el territorio, incluso en zonas en las que no es precisamente propicio llevarla a cabo (Siemens, 2009).

El proceso de transformación del paisaje del trópico húmedo mexicano tuvo sus inicios entrada la década de 1950 por medio de políticas nacionales de colonización (Hidalgo, 2009). El trópico húmedo en México permaneció bajo un régimen de poca utilización hasta la década de 1940. Alrededor de estos años el gobierno federal inició un reconocimiento acerca del potencial productivo que representaba esta zona e implementó un plan que contemplaba la construcción de un sistema de presas que permitieran el

desarrollo de actividades productivas. En la década de los 60 el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización llevó a cabo un plan para la instauración de ejidos en la región (Fabre, s/f)

En México la biodiversidad y los ecosistemas se encuentran altamente impactados debido a un proceso antropogénico de muy larga duración, ocurrido a lo largo de milenios incluso. Sin embargo, esta situación ha presentado sus más altos y preocupantes índices a partir de la década de 1950. El cambio de uso de suelo es el factor de mayor importancia en estos impactos ambientales. Para el año 2002 la cobertura arbórea de México alcanzó apenas un 38% del total original y dentro de este hecho devastador, las selvas tropicales han sido los ecosistemas más afectados (Challenger et al. 2009). En la RBLT, se han identificado pérdidas importantes de cobertura forestal. Para el año 2011 únicamente el 46% de la superficie territorial de la Reserva (70,996 ha) aun la conservaba. Mientras el 51% de la superficie territorial en esta Reserva es ocupado por pastizales inducidos (ganadería), sólo el 35% está ocupado por bosque tropical perennifolio, selva mediana perennifolia y la vegetación secundaria de estas comunidades (CONANP, 2011b).

Otra actividad que ha resultado de gran perjuicio para la biodiversidad en la región, ha sido la explotación de recursos forestales y maderables. De forma similar a la de la ganadería, el estado promovió a través de la comisión Nacional de Desmontes la deforestación de vastos territorios. Sumado a ello, la aprobación de la Ley de Recursos Forestales y Silvícolas en 1975 dio facilidades a comunidades rurales para el aprovechamiento de sus recursos maderables, situación que conllevó la grave afectación de bosques y selvas (Hidalgo, 2009).

En la región, el establecimiento de un aserradero en Minatitlán en la década de los 70 del siglo XIX, promovió la deforestación a un paso acelerado, lo que terminó por remover prácticamente toda la cobertura arbórea de las zonas más accesibles (Guevara et al. 2000). Sumado a esto, existe la tala ilegal de árboles y otras prácticas como la extracción ilegal y no sustentable de especies florísticas y faunísticas. Todo esto, junto con sucesos como los incendios forestales, ha contribuido a la destrucción de los remanentes de selva. Por otro lado, el suelo y el agua son contaminados por la utilización de agroquímicos y en algunos casos por la invasión de algunas especies exóticas (Paré y Fuentes, 2007).

De acuerdo con Guevara et al. (2000), el aprovechamiento y la conservación de la selva tropical a nivel mundial, constituye actualmente una problemática grave. Por un lado este

es un ecosistema de gran riqueza en flora y fauna, en realidad, el más diverso de los trópicos. Por otro lado, los regímenes de aprovechamiento y uso de los recursos naturales en la selva tropical alrededor del planeta, han provocado que desaparezca a un ritmo acelerado, al punto en el que su continuidad para los próximos años es cuestionable. En el caso de México, este tipo de ecosistema ha sido sometido a fuertes presiones antrópicas, mismas que han ocasionado la pérdida de su cobertura original entre un 80 y 90%. En particular para Los Tuxtlas, entre 1976 y 1991 se observó una pérdida de casi 23, 500 ha de selvas y bosques (Paré y Fuentes, 2007). Datos más recientes señalan que entre los años 2007 y 2011, la pérdida de cobertura forestal fue de 928 ha, mientras que el total de la superficie sin cobertura forestal ni vegetación dentro de la Reserva ascendió a las 82, 145 ha, lo que equivale a más de la mitad del total del territorio (53%). En relación a la cobertura vegetal primaria, se calcula que actualmente están conservadas 46, 621 ha correspondientes a bosque tropical perennifolio, bosque mesófilo de montaña, manglar y vegetación de áreas inundables y costeras. En total lo anterior suma el 29.4% de la superficie de la Reserva, mientras que un 16.36% de ésta corresponde a superficie con vegetación secundaria y perturbada (CONANP, 2011b).

Los Tuxtlas, es una de las dos zonas en las que aún pueden encontrarse remanentes de selva tropical en el estado de Veracruz (La cuenca alta del Uxnapa es la segunda), además de que en el continente americano, ésta es la región con selva tropical ubicada en las latitudes más septentrionales. En otras palabras, ésta representa el límite del ecosistema al norte del Continente y, pesar de la presión antrópica, representada en términos generales por la deforestación, la integridad florística y faunística de Los Tuxtlas aún presenta niveles aceptables (Guevara et al. 2000), situación que por otro lado contrasta con las cifras relativas a la pérdida de cobertura forestal, mismas que indican que entre el 2007 y el 2011 se perdió la cobertura arbórea de 928 ha con una tasa de pérdida promedio de 232 ha por año (CONANP, 2011b).

Algunos estudios (Paré y Fuentes, 2007) ponen de manifiesto que la situación de Los Tuxtlas es delicada ya que a pesar de que el territorio que hoy conforma la Reserva ha sido objeto de protección ambiental bajo diferentes esquemas desde hace varias décadas, el deterioro y pérdida de la biodiversidad por consecuencia de la reducción de la cobertura selvática, no ha podido evitarse. A lo largo del tiempo y por medio de la implementación de distintas políticas públicas, se han impulsado actividades que han resultado ser incompatibles con la conservación; la ganadería, llevada a cabo en una

forma extensiva, es quizás el ejemplo por excelencia de esta situación. Desde la década de 1950, por medio de estrategias del Estado para incentivar el desarrollo económico, se dio un impulso al sector agropecuario. Esto posicionó a la ganadería como la principal actividad productiva de la región, al tiempo que promovió a un paso acelerado la expansión de la frontera agraria sierra adentro. Además, esto generó el surgimiento de nuevos centros poblacionales (Guevara et al. 2000). Otro ejemplo es la entrada en vigencia de la Ley de desmontes de tierras ociosas y la existencia del aserradero de Minatitlán, impulsado por el gobierno estatal (Paré Y Fuentes, 2007).

3.2 Antecedentes de gobernanza ambiental de la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas

Paré y Fuentes (2007) afirman que con anterioridad a que se hiciera el decreto de la RBLT, se habían generado, por medio de la participación e involucramiento de un amplio espectro de actores sociales, instituciones académicas públicas y privadas, habitantes locales, ONG, instituciones públicas locales, etcétera, las condiciones óptimas para establecer un régimen efectivo de gobernanza ambiental. Sin embargo, la declaración de la Reserva se llevó a cabo de manera precipitada, siguiendo intereses políticos que no tomaron en cuenta los mecanismos de participación social implementados previamente, ni aspectos de gestión y coordinación institucional para el manejo del ANP. Por esta razón, estas autoras consideran que la participación social en la gestión de la Reserva parece haber estado desde los inicios del ANP restringida y manipulada.

Aunque ocurrió con antelación a la declaratoria de la RBLT, resulta relevante mencionar la existencia del Programa de Desarrollo Integral de los Tuxtlas (PRODITUX 1991-1993), ya que dicho Programa estaba diseñado para ser implementado en los mismos territorios que conforman hoy la RBLT. Constituye un esfuerzo por alcanzar la coordinación interinstitucional en la gestión de las acciones de protección ambiental en la región en tres diferentes ANP federales: la Reserva especial de la biosfera San Martín Tuxtla, la de la Sierra de Santa Marta y el lago de Catemaco. Esta iniciativa estaba basada en un Programa implementado con éxito anteriormente. Pretendía vincular las acciones tanto de los gobiernos municipales como de otras instituciones gubernamentales y académicas, además de estar integrada también una Asociación Civil. No obstante la cautelosa planeación del PRODITUX, se vio truncado debido a cambios político-administrativos ocurridos a nivel municipal y estatal (Hidalgo, 2009).

Otro intento por generar plataformas de participación en la RBLT es el caso de la Asociación Civil denominada Custodios de la Selva. Esta asociación se conformó por iniciativa de algunas instituciones académicas: la Universidad Veracruzana, la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto de Biología y el Instituto de Ecología; y algunas asociaciones civiles: Instituto de Ecología A.C., Proyecto Sierra de Santa Marta A.C., y Pronatura A.C., con la finalidad de contribuir con las acciones de vigilancia de la Reserva. Lamentablemente el papel de Custodios de la Selva no pudo consolidarse, debido a circunstancias como las diferencias institucionales de sus partes constitutivas y algunas divergencias políticas (Paré y Fuentes, 2007).

De acuerdo con Hidalgo (2009), además del PRODITUX y Custodios de la Selva A.C., en los dos años previos a la declaratoria oficial de la RBLT, tuvieron lugar otras iniciativas que pretendían contribuir a la conservación de la biodiversidad en la zona de la actual Reserva, integrando plenamente las opiniones y necesidades de los habitantes locales. Instituciones como la A.C. Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM), el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Carleton (Canadá) y el Global Environmental Facility (GEF), tomaron parte en esta iniciativa que derivó en el establecimiento de algunas reservas ejidales. También se elaboró un Ordenamiento Ecológico, a cargo de PSSM A.C. que no tuvo impactos concretos debido a que no fue oficialmente reconocido por decreto, sin embargo sí lograron ponerse en marcha algunos Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), a cargo de esta misma A.C. Finalmente, a pesar de todos estos esfuerzos mencionados, la declaratoria de la RBLT se llevó a cabo mediante procesos unilaterales y verticales, que afectaron a buena parte de los habitantes de la región de los Tuxtlas.

Ante lo anterior, vale la pena mencionar que de acuerdo a la normatividad de las RB, la existencia de un Consejo Técnico Asesor (CTA) es obligatoria y sus funciones son de capital relevancia. Estos Consejos deberían estar conformados por representantes de todos los grupos de actores sociales involucrados en la RB. La creación de un Programa de Conservación y Manejo para el ANP es una de las principales tareas del CTA. Este programa es un instrumento rector vinculado a las acciones de planeación y regulación para el manejo del ANP. Cabe mencionar que dentro de este cometido, promover la participación de los actores sociales involucrados: individuos y comunidades asentados en la Reserva, así como personas, grupos y organizaciones con intereses relacionados al

aprovechamiento y la protección de los recursos naturales albergados dentro del ANP, figura como una premisa (CONANP, 2006).

Para algunos autores, el CTA constituye el mecanismo de participación más importante dentro del esquema de manejo de un ANP. Como mecanismo de participación, contribuye a la resolución de conflictos de intereses entre actores sociales y promueve el alcance de consensos (Véase Quintanar, 2015). Por otro lado, la forma como se concibe la conformación y el desempeño de los CTA para cada ANP es determinante para el buen manejo de las mismas debido a que estos deben contar con una normatividad interna propia y deben responder las necesidades particulares del ANP a la que se deben (LGEEPA en Quintanar, 2015).

Ante esto, cabe mencionar que de acuerdo con algunas investigaciones (Paré y Fuentes, 2007), el Consejo Técnico Asesor de la RBLT, no existió sino hasta después de los primeros siete años de la declaratoria de la Reserva, aunque para la segunda mitad del 2005 éste finalmente se conformó con la participación de un amplio abanico sectorial.

Por otra parte, el tema de la vigilancia dentro de la Reserva, es un aspecto que ha pretendido utilizarse como mecanismo para generar participación de la población local. El Programa de Conservación y Manejo (CONANP, 2006), contempla la realización de reuniones a nivel regional y comunal para promover la participación de actores locales y a partir de ello conformar comités de vigilancia. También se establece que de las distintas instancias federales, estatales y municipales se hagan llegar recursos para el apoyo y el equipamiento de dichos comités. Hasta la fecha han existido varios intentos para poner en marcha estos comités de vigilancia pero lamentablemente, por cuestiones de incompatibilidades administrativas, no se ha logrado alcanzar el objetivo de manera satisfactoria (Paré y Fuentes, 2007).

El caso del Comité de Inspección y Vigilancia de la Reserva de Biosfera es un ejemplo de lo anterior: las funciones de dicho comité se vieron obstaculizadas debido a la transferencia de las funciones de vigilancia a la Secretaría de Seguridad Pública del estado, lo cual implicó el cese de las funciones de esta instancia por un periodo de dos años. Posteriormente, por iniciativa de la dirección de la Reserva se instauraron dos comités de vigilancia que atendían asuntos relacionados con la zona norte y sur del ANP, respectivamente. Representantes comunitarios hacían llegar a estos comités, denuncias relacionadas con actos de deterioro ambiental dentro de la Reserva y en conjunto se

planeaban estrategias de protección, no obstante, la falta de coordinación entre instancias federales y estatales y el limitado alcance de la PROFEPA, han incidido en el mal funcionamiento de dichos Comités (Paré y Fuentes, 2007).

Por su parte, resulta importante mencionar que los Comités de Vigilancia que constituyen el interés central de esta investigación, tienen vigencia operativa desde el año 1999, en el caso de los que forman parte del Programa de PROFEPA; mientras que el Comité de Vigilancia Comunitaria de la CONANP inició en el año 2011 y culminó sus actividades en el 2012, debido a que se trató de un Programa piloto. Como podrá observarse más adelante, a partir de la evaluación de la implementación de estos Programas de vigilancia, procurará obtenerse una perspectiva del régimen de gobernanza ambiental vigente en la RBLT.

Hasta aquí se ha pretendido mostrar el contexto general de la RBLT, tanto en términos biofísicos como sociodemográficos, para poder ofrecer un panorama que permita comprender dentro de qué circunstancias ocurre el fenómeno que pretende analizarse. Como pudo observarse en el apartado teórico, el contexto local juega un papel determinante en la ejecución de acciones de conservación en ANP.

4. Metodología

Debido a que la presente investigación se ha realizado desde una perspectiva cualitativa, conviene antes de pasar al apartado de resultados, detenerse un momento para explicar qué es y en qué consiste este tipo de investigación. De esta forma se deja constancia del proceso seguido para la realización del presente trabajo y de cómo se ha llegado a los resultados expuestos en el próximo apartado.

La investigación cualitativa, al igual que la cuantitativa, es una forma de aproximación y comprensión de la realidad. Para Mejía (Citado en Quintana, 2006) estos dos tipos de investigación mantienen propósitos y lógicas diferentes: mientras que la investigación cuantitativa se interesa por las generalidades que caracterizan ciertas expresiones de la realidad y las leyes que rigen dichas expresiones, la investigación cualitativa lo hace por las particularidades. La forma como se procede en una y otra varía por la misma razón, la investigación cuantitativa trata de comprobar de manera deductiva el cumplimiento de aquellas leyes en casos particulares, mientras que por el otro lado el quehacer científico cualitativo procura, de forma inductiva comprender la realidad.

Existen diversas formas de hacer investigación cualitativa, inscritas en múltiples corrientes, tradiciones, escuelas, etc. De la misma forma, existen diversas metodologías empleadas dentro de cada una de esas escuelas, tradiciones y corrientes. Sin importar la diferencia de enfoques dentro de este tipo de investigación, algunas de las principales características que distinguen y dan cohesión a la investigación cualitativa son, la generación de datos in situ, ya que el contexto social del que se derivan mantiene un alto nivel de importancia analítica; y el proceso analítico interpretativo. Debido a la forma de producción de los datos en la investigación cualitativa, se tornan relevantes las opiniones y prácticas de los sujetos sociales y sus interpretaciones respecto a su realidad social, así como la inmersión del investigador en el contexto en el que se desenvuelven los sujetos sociales estudiados. De esto deriva también, la relevancia que existe dentro de este tipo de investigación, el detalle y la particularidad de los casos estudiados (Vasilachis, 2006).

Para Quintana (2006) las metodologías cualitativas constituyen un conjunto de formas diversas de entender y conocer los fenómenos sociales. Agrega que la naturaleza de los aspectos de la realidad que pretenden conocerse, define el tipo de aproximación. La aproximación cualitativa pretende acceder a la comprensión de la subjetividad de un fenómeno social y los aspectos particulares del mismo, construidos a través del tiempo y las lógicas y pautas de acción de los actores sociales protagónicos.

Vasilachis (2006), coincide con lo anterior al afirmar que la investigación cualitativa ha sido utilizada para comprender en profundidad problemáticas relacionadas con el mundo social, con las historias de vida de las personas, sus puntos de vista, sus interpretaciones, sus instituciones, sus interacciones, la razón de sus acciones, etc. Todo esto situado en su contexto local particular. Agrega que desde la perspectiva cualitativa, se privilegia el valor de los detalles y de las especificidades de los fenómenos sociales. Por medio de la comprensión del contexto y de los procesos que ocurren en este, se procura construir inductiva y relacionamente, explicaciones causales que esclarezcan el fenómeno social analizado.

De acuerdo con los objetivos y la naturaleza del fenómeno social que se estudia en el marco de esta investigación, la aproximación cualitativa resulta ser la más pertinente para poder abordarlo. Uno de los principales instrumentos de generación de datos utilizados en los enfoques cualitativos es la entrevista, ésta se inserta en los denominados métodos biográficos.

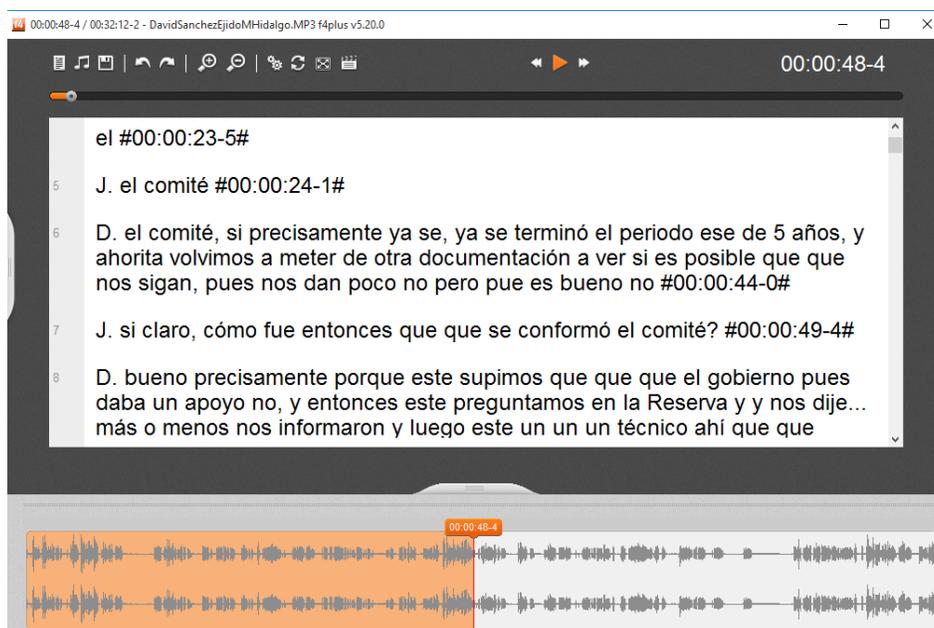
Los métodos biográficos comprenden un abanico de posibilidades de aproximación: estudios biográficos, la autobiografía, la historia de vida, por ejemplo. La entrevista se sitúa dentro de esta última y comprende los relatos de vida de uno o varios individuos, concentrándose en uno a la vez. Desde las ciencias sociales se ha dado un valor importante a la historia de vida, ya que a través de ésta es posible conocer el contexto social, teniendo en cuenta las redes a las que un individuo se encuentra conectado inextricablemente. Así, la historia de vida da cuenta de las familias, de los grupos, de las instituciones, etc. La historia de vida se recoge a través de entrevistas entabladas entre el investigador y el/los individuos investigados y ésta, como parte del quehacer del investigador, se relaciona con el contexto social, político, simbólico, etc. que influencia y es influenciado y transformado por los individuos (Mallimaci y Giménez, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, la generación de datos para esta investigación se llevó a cabo mediante entrevistas con los presidentes de los comités de vigilancia de la RBLT. Para ello fue necesaria la elaboración previa de un guión estructurado a partir de 16 preguntas, divididas a su vez en tres secciones. La primera sección, se diseñó con la intención de acceder a información referente al contexto en el que se conformaron y en el que operan los comités de vigilancia. La segunda sección se enfocó en generar datos relativos al nivel de vida de las comunidades, a las actividades productivas y a las restricciones que pudieran estar afectando dichas actividades. Finalmente se incluyó una sección en la que se le ofrecía un espacio al entrevistado/a para abordar con libertad cualquier situación referente al tema.

La realización de las entrevistas se llevó a cabo mediante trabajo de campo, el cual tuvo lugar durante una estancia en la RBLT que dio inicio el día 26 de Enero del 2012 y concluyó el día 02 de Abril del mismo año. Durante este periodo se identificaron los comités de vigilancia, a sus respectivos presidentes y se les visitó en sus domicilios para explicarles el proyecto de investigación y solicitarles una entrevista. Todas las entrevistas fueron transcritas con la utilización del Software f4, mismo que permite regular la velocidad del audio con la finalidad de facilitar el proceso de transcripción

Ilustración 1. Ejemplo de transcripción con Software f4.

Fuente: propia



En total se realizaron y grabaron 33 entrevistas, obteniendo así un tiempo de 18 horas, 24 minutos y 25 segundos en archivos de audio. Del total de las entrevistas, cuatro fueron exploratorias, 24 centrales y cinco complementarias. Todas las entrevistas centrales fueron transcritas, como se observa en el ejemplo, aunque al momento del análisis fue necesario realizar un filtro debido a la calidad del audio, derivada de las condiciones de la entrevista, además de que el contenido de algunas no resultó relevante en términos analíticos.

Cabe mencionar que a pesar de que en la mayoría de los casos las condiciones bajo las cuales se llevaron a cabo las entrevistas fueron óptimas, es decir, había un entorno tranquilo y sin distracciones, el entrevistado tuvo disposición para responder a todas las preguntas, al igual que un desenvolvimiento adecuado a lo largo de la entrevista, también hubo casos en los que se presentaron ciertas dificultades que impedían la realización de las éstas. Por ejemplo, particularmente en la zona sur de la Reserva, zona predominantemente indígena, se observó una barrera lingüística con los entrevistados. Esto impidió entablar una conversación fluida e impidió de igual forma que los entrevistados tuvieran un entendimiento pleno de la problemática estudiada, situación de

la cual se derivaron respuestas pobres en términos de su potencial analítico. Por otra parte, hubo casos en los que los entrevistados asumieron una postura de “evaluados”, respondían siempre de forma positiva, procurando dar una imagen de perfección institucional. Finalmente, hubo algunos casos en los que los entrevistados argumentaron no tener tiempo para responder a la entrevista, por lo cual negaban su participación dentro de la investigación. La siguiente Tabla muestra el total de entrevistas realizadas, incluyendo el tipo de entrevista, la fecha de realización, su duración y los datos del entrevistado.

Tabla 5. Entrevistas de trabajo de campo por orden de realización.

Fuente: elaboración propia

Fuente	Fecha	Duración	Tipo de Entrevista
Reserva de Biosfera Los Tuxtlas (CONANP)	30.01.12	22:04	Exploratoria
DEMATAAC A.C.	02.02.12	01:14:59	Exploratoria
Reserva de Biosfera Los Tuxtlas (CONANP)	03.02.12	20:44	Exploratoria
Reserva de Biosfera Los Tuxtlas (CONANP)	10.02.12	21:47	Exploratoria
Comité de vigilancia de Sontecomapan	15.02.12	46:09	Comité
Comité de vigilancia de Ejido Miguel Hidalgo	17.02.12	32:12	Comité
Comité de vigilancia de Arroyo de Liza	18.02.12	19:26	Comité
Comité de vigilancia de Playa Hermosa	18.02.12	35:48	Comité
Comité de vigilancia de Benito Juárez	23.02.12	47:31	Comité
Comité de vigilancia de Santiago Tuxtla (Fuera de la Reserva)	29.02.12	23:23	Extra. Comité fuera de la Reserva
Comité de vigilancia de Montepío	01.03.12	18:37	Comité
Comité de vigilancia de Ruíz Cortines	02.03.12	35:59	Comité
Comité de vigilancia de Capulteolt	05.03.12	25:44	Comité
Comité de vigilancia de Venustiano Carranza	12.03.12	01:44:29	Comité
Comité de vigilancia de El Vigía	13.03.12	13:03	Comité
Comité de vigilancia de Arroyo Texizapan	13.03.12	08:31	Comité
Comité de vigilancia de Ocotál Texizapan	13.03.12	13:54	Comité
Comité de vigilancia de Caudillo Emiliano Zapata	13.03.12	31:23	Comité
Comité de vigilancia de Benigno Mendoza	14.03.12	14:45	Comité
Comité de vigilancia de El Pescador	14.03.12	32:32	Extra. Comité fuera de la Reserva
Comité de vigilancia de El Jicacal	14.03.12	19:52	Extra. Comité fuera de la Reserva
Comité de vigilancia de Punta Puntilla	20.03.12	48:01	Comité
Comité de vigilancia de La Nueva Victoria	20.03.12	17:02	Comité
Comité de vigilancia de López Mateos	21.03.12	51:26	Comité
Comité de vigilancia de López Mateos	21.03.12	59:46	Comité Provicom
Comité de vigilancia de Lázaro Cárdenas	24.03.12	49:21	Comité
Comité de vigilancia de Perla de San Martín	26.03.12	01:01:17	Comité
Comité de vigilancia de Estación de Biología-UNAM	27.03.12	9:58	Comité
PROFEPA	30.03.12	20:17	Institución (Profepa) complementaria

Reserva de Biosfera Los Tuxtlas (CONANP)	30.03.12	03:11/57:38	Institución (Conanp) complementaria
Comité de vigilancia de San Francisco Agua Fría	02.04.12	30:44	Comité
Comité de vigilancia de Zapotitlán	02.04.12	16:30	Comité
Comité de vigilancia de Zapotitlán	02.04.12	16:20	Comité
Total			
33 entrevistas	18 horas, 24 minutos y 25 segundos		

De acuerdo con Robles (2011), la entrevista puede ser concebida como un proceso de dos fases. Una primera denominada de correspondencia en la cual tienen lugar el encuentro con los entrevistados, la generación y la recopilación de los datos. Por su parte, la segunda fase es denominada de análisis. Es en esta segunda fase en la que tiene lugar el estudio detallado de los datos contenidos en cada entrevista y una sistematización de los mismos basada en la asignación de temas por categorías y códigos, lo cual habilita el posterior análisis.

De acuerdo con Chernobilsky (2006), hasta la década de los 80, no existieron alternativas computarizadas que asistieran a los científicos sociales a realizar el trabajo analítico de sus investigaciones, sin embargo a partir de ese momento comenzaron a desarrollarse programas computarizados que posibilitaban estas alternativas. Ante ello, cabe mencionar que existen diferentes posturas, algunas que los rechazan y otras que los prefieren. Algunos de los principales argumentos en contra se centran en la baja confiabilidad de un programa de computadora para contribuir al análisis cualitativo de determinados datos, no obstante, la utilización de los Programas de Análisis de Datos Cualitativos Asistidos por Computadora (CAQDAS, por sus siglas en inglés) tiene el objetivo de hacer más aprehensible el proceso de análisis por medio de la organización y sistematización de los datos. Ningún programa de análisis cualitativo tiene la capacidad de sustituir al investigador en la tarea de conceptualizar y analizar dichos datos. Desde la perspectiva cualitativa, el análisis de datos constituye un proceso hermenéutico e interpretativo en el cual el investigador busca darle un sentido a las experiencias de los individuos estudiados (Chernobilsky, 2006).

Dentro de esta investigación, se determinó hacer uso del software denominado Atlas ti. En este sentido, se analizó cada cuerpo de texto, resultado de la transcripción de las entrevistas. Este software permite asignar códigos a distintos fragmentos del texto de las entrevistas, de acuerdo a categorías previamente definidas, de igual forma permite hacer familias de códigos relacionando unos con otros, lo que a su vez facilita el manejo de

fragmentos de texto en el proceso analítico del contenido de las entrevistas. De esta forma se analizaron las 24 entrevistas centrales y se logró llegar a los resultados expuestos en el siguiente apartado. La siguiente Tabla muestra las categorías de análisis definidas para esta investigación, así como los códigos correspondientes a cada una.

Tabla 6. Categorías y códigos de análisis

Fuente: elaboración propia

Categorías	Código	Descripción
Panorama general	Actividades productivas	Incluye todas las actividades productivas existentes en la RBLT, de acuerdo a la opinión de los entrevistados
	Aprovechamientos no sustentables	Incluye todas las formas de aprovechamiento y uso de recursos naturales en la RBLT, que no son sustentables
	Beneficios conservación	Incluye la opinión de los entrevistados, en referencia a las ventajas que tiene la protección y conservación de los recursos naturales
	Iniciativas conservación	Incluye acciones de conservación y/o protección de recursos naturales, llevadas a cabo de forma independiente por los habitantes de la RBLT
	Situación económica	Incluye las opiniones de los habitantes de la RBLT, en referencia a su situación económica y nivel de vida
Justicia Ambiental	Acceso a recursos	Incluye situaciones de acceso y restricción de aprovechamiento de recursos naturales, detectadas en las entrevistas
	Adaptación a alternativas productivas	Incluye casos de éxito y fracaso en el proceso de adaptación a la normativa ambiental dentro de la RBLT por parte de los habitantes locales
	Afectación por decreto de Reserva	Incluye testimonios de entrevistados, en los que conciben la declaratoria de la RBLT como una afectación a sus actividades productivas y de subsistencia
	Alternativas productivas	Incluye opciones de actividades productivas que se ajustan a la normativa ambiental de la RBLT, dadas por las autoridades ambientales o llevadas a cabo por los propios habitantes del ANP
	Apoyos	Incluye todo tipo de apoyos institucionales o de ONG otorgados a los habitantes de la RBLT para promover la conservación o compensar las restricciones productivas que ésta implica. Incluye también los casos en los que dichos apoyos no son otorgados a pesar de ser solicitados por los habitantes locales
	Conflictos entre habitantes	Incluye los casos en los que los vigilantes ambientales han entrado en conflicto con infractores, en el marco de aplicación del Programa de Vigilancia
	Costos económicos	Incluye los costos económicos asumidos por los participantes del Programa de Vigilancia, en el marco de ejecución del mismo

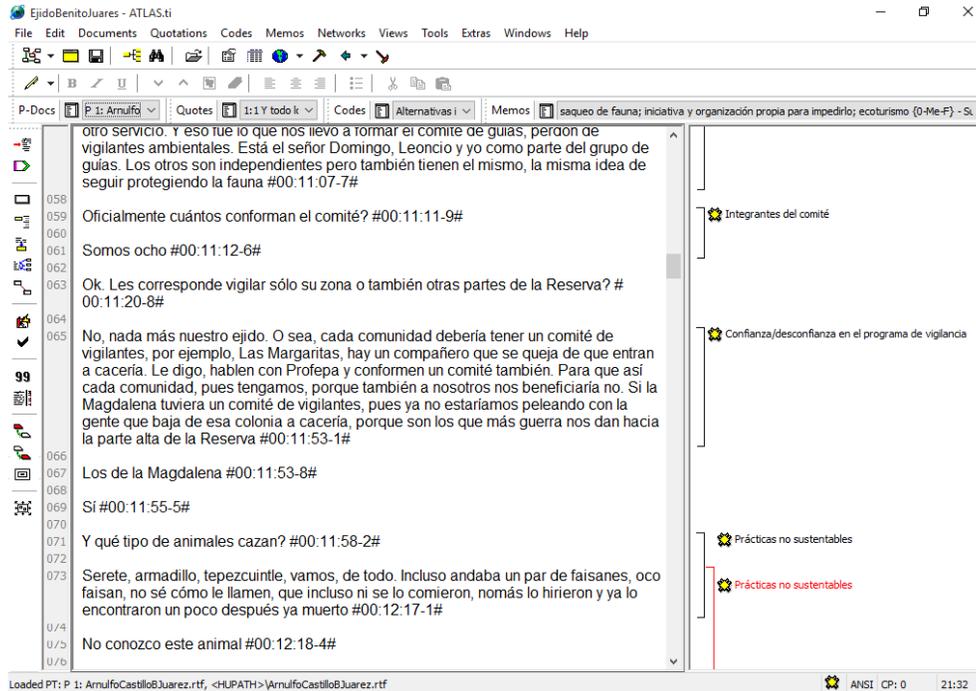
	Inversión de tiempo	Incluye los casos en los que los participantes del Programa de Vigilancia, argumentaron ver como una inversión no remunerada, las actividades llevadas a cabo en el marco de ejecución del mismo
	Problemas por denunciar	Incluye casos en los que los participantes del Programa de Vigilancia han entrado en conflicto con infractores ambientales por realizar denuncias, en el marco de ejecución del Programa
	Problemas por vigilar	Incluye casos en los que los participantes del Programa de Vigilancia han entrado en conflicto con infractores ambientales por realizar labores de vigilancia en el marco de ejecución del Programa
	Respaldo institucional	Incluye los casos en los que las autoridades ambientales han brindado apoyo a los participantes del Programa de Vigilancia en el marco de ejecución del mismo. Incluye también los casos en los que el apoyo no ha sido brindado
Efectividad	Atención a denuncias	Incluye los testimonios de los participantes del Programa de Vigilancia, en referencia a cómo son atendidas o no las denuncias realizadas en el marco de ejecución del mismo
	Denuncias	Incluye los testimonios de los participantes del Programa de Vigilancia, en referencia a la interposición de denuncias ambientales en el marco de ejecución del mismo. Incluye también los casos en los que por cualquier motivo no se han realizado denuncias, a pesar de haber detectado ilícitos ambientales
	Eficiencia	Incluye la reacción de las autoridades ambientales ante la recepción de denuncias ambientales en el marco de ejecución del Programa de Vigilancia
	Forma de trabajo	Incluye la organización de los comités de vigilancia, para realizar sus labores dentro del marco de ejecución del Programa de Vigilancia
	Inconsistencia institucional	Incluye aspectos de deficiencia en el quehacer institucional, en el marco de ejecución del Programa de Vigilancia
	Limitantes institucionales	Incluye aspectos institucionales, que no satisfacen los requerimientos para la puesta e marcha del Programa de Vigilancia. Por ejemplo, falta de personal
	Obstáculos burocráticos	Incluye el testimonio de los entrevistados, respecto al proceso burocrático que debe seguir una denuncia en el marco de ejecución del Programa de Vigilancia, y que entorpece las acciones institucionales
	Obstáculos de ejecución	Incluye aspectos del contexto socioeconómico local que el Programa de vigilancia Ambiental no considera y que impiden una ejecución óptima del mismo. Por ejemplo, la carencia de medios de comunicación que existe en la mayoría de las localidades de la RBLT y que imposibilita la comunicación para la realización de denuncias
	Quejas	Incluye las opiniones negativas de los entrevistados, respecto al Programa de Vigilancia
	Respeto a restricciones	Incluye casos de acato y desacato a la normativa ambiental dentro de la RBLT

	Control de ANS	Incluye los casos exitosos en los que el Programa de Vigilancia ha logrado controlar aprovechamientos no sustentables de los recursos naturales en la RBLT
	Contacto	Se refiere al seguimiento que se les da a los comités de vigilancia por parte de las autoridades ambientales
	Deserción	Incluye casos en los que los participantes del Programa de Vigilancia han decidido dejar de formar parte el mismo
Legitimidad	Importancia de la organización ejidal	Incluye casos en los que las opiniones de los entrevistados ponen de manifiesto que las autoridades ejidales gozan de mayor dirección y respeto que las institucionales
	Obediencia	Incluye casos en los que se observa acato y/o desacato de las disposiciones en materia de protección ambiental dentro de la RBLT. Incluye también el acato y/o desacato a los lineamientos del Programa de Vigilancia
	Opinión del Programa	Incluye el testimonio de los participantes del Programa de Vigilancia respecto al mismo, en términos generales
	Participación	Incluye todas las formas de involucramiento de los participantes del Programa de Vigilancia, en aspectos relacionados a la gestión del ANP
	Credibilidad en autoridades/instituciones	Incluye aspectos relacionados con la confianza de los habitantes de la RBLT en las autoridades ambientales de la misma
	Decepción	Incluye opiniones de los entrevistados, que poen de manifiesto que sus expectativas ante el Programa de Vigilancia no han sido satisfechas
	Año	Se refiere al año de conformación de cada comité de vigilancia
	Capacitación	Se refiere a cursos y talleres que los integrantes de los comités de vigilancia han recibido en el marco de ejecución del Programa
	Conformación Comité	Se refiere al proceso de conformación de cada comité de vigilancia

La siguiente imagen muestra el proceso de análisis de contenido de las entrevistas realizadas para la investigación, mediante los códigos anteriormente descritos. Corresponde a la vista de una sesión de trabajo en el Programa Atlas ti.

Ilustración 2. Ejemplo del proceso analítico utilizando Atlas ti.

Fuente: propia



Finalmente, antes de presentar los resultados de la investigación, se incluye una Tabla con la lista de las entrevistas analizadas, de las cuales se derivan los resultados de la investigación. Se observa un número de referencia para cada entrevista, así como el comité de vigilancia al cual corresponde.

Tabla 7. Lista de entrevistas con número de referencia

Fuente: elaboración propia

Número de entrevista	Comité de vigilancia
1	Sontecomapan
2	Ejido Benito Juárez
3	Ejido Miguel Hidalgo
4	Arroyo de Liza
5	Perla de San Martín
6	Montepío
7	Ejido Caudillo Emiliano Zapata
8	Punta Puntilla

9	Playa Hermosa
10	San Francisco Agua Fría
11	Ejido López Mateos
13	Capulteolt
14	Ejido Ruíz Cortines
15	Ejido López Mateos (Provicom)
16	Venustiano Carranza

5. Resultados

Este apartado se divide principalmente en dos secciones, en la primera se presentan los resultados de una forma descriptiva, siguiendo un orden que permite en primer lugar, mostrar información referente a los comités en sí, es decir, cuántos hay, qué tipos de estos existen, cómo se conformaron y con cuántos integrantes cuentan. En segundo término, se exponen las percepciones de los integrantes de los comités en cuanto al nivel de vida de las comunidades en la RBLT, a las actividades productivas y a las afectaciones que trajo consigo la creación de la Reserva en términos de restricción de aprovechamiento de recursos naturales. Posteriormente se muestran los aspectos relativos a la ejecución de los programas de vigilancia ambiental participativa de Profepa y de Conanp. Finalmente, en la segunda sección del apartado, se realiza el análisis de los resultados expuestos, en base a los principios teóricos explicados anteriormente.

5.1 Comités de Vigilancia en la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas

En la RBLT, pueden distinguirse en términos generales, tres tipos de comités de vigilancia: aquellos dedicados a la vigilancia de áreas selváticas, ubicados principalmente al interior de la Reserva; aquellos dedicados a la protección y vigilancia de la tortuga marina, ubicados en las partes costeras y otros ubicados en la parte sur de la Reserva, que se distinguen por poner énfasis en el control de incendios forestales.

Dentro del polígono del ANP, existen en total 22 comités de vigilancia ambiental participativa (PROFEPA) y un comité de Provicom (CONANP), ubicados en cinco municipios y 21 comunidades. El proceso de conformación de los comités ha variado de acuerdo a cada caso, algunos fueron conformados por invitación directa de la PROFEPA, aunque entre estos casos, están los de la Perla de San Martín, Montepío y Capulteolt en donde existían grupos de vigilantes previamente constituidos, que la Procuraduría integró al Programa de vigilancia. Algunos otros se integraron por petición de las autoridades de

la Reserva, como en el caso del comité de Punta Puntilla. En el caso del ejido Miguel Hidalgo, el comité se conformó como parte de los requisitos para poder ser beneficiados con el Programa de pago por servicios ambientales y otros más con iniciativa propia. Entre estos últimos destacan los casos de Ruíz Cortines, en donde al tener afectaciones por usos no sustentables de los recursos del ejido, los habitantes del mismo solicitaron apoyo a las autoridades de la Reserva, de lo cual se derivó la intervención de la Profepa y la consecuente conformación del comité; y el caso del ejido López Mateos, el cual contaba con un grupo de vigilantes ejidales que buscó, por medio de la dirección de la Reserva, algún Programa que pudiera beneficiarlos económicamente, hecho del cual surgió el comité de Provicom.

Pueden observarse amplias diferencias en el año en el que los comités fueron conformados y en el tiempo que cada uno lleva operando. De acuerdo a la información generada en el trabajo de campo puede notarse que, en referencia al año en el que las entrevistas fueron realizadas (2012), el comité con mayor antigüedad tenía trece años de haber sido conformado, mientras que el más reciente contaba con apenas un año. Cabe mencionar que este último, forma parte del Provicom. No obstante, entre los comités de PROFEPA también pueden observarse diferencias claras en este sentido.

Por otra parte, puede notarse también que existen diferencias en el número de integrantes que conforma cada comité y que algunos de estos se componen por menos de diez participantes. La pregunta referente al número de integrantes no fue respondida por todos los entrevistados debido a que algunos desconocían dicha información, sin embargo, a partir de aquellos que sí respondieron, puede afirmarse que únicamente cuatro comités de vigilancia cumplen con el mínimo de diez integrantes que el Programa establece como requisito.

Puede notarse que los comités ubicados en la costa muestran una mayor participación que aquellos situados en el interior de la Reserva, no sólo en cuanto al número de integrantes, sino también en cuanto al involucramiento de mujeres. En cuanto a este punto, destacan los comités de Zapotitlán, dedicado a la protección de la tortuga marina, que ha sido presidido por mujeres desde sus inicios, y el de Ruíz Cortines que, a pesar de no estar ubicado en la costa, fue conformado por la iniciativa de las mujeres del ejido. Aunque no se trate de una regla, el resto de los comités en la Reserva, son conformados exclusivamente por hombres.

5.2 Contexto socioeconómico en la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas

En cuanto a la percepción de los integrantes de los comités de vigilancia, sobre del nivel de vida en las comunidades de la Reserva, a excepción de uno de los entrevistados, todos declararon que su situación es complicada, particularmente en términos económicos. El único entrevistado que respondió de forma positiva ante esta interrogante, argumentó que debido a que cuentan con recursos naturales por los cuales no tienen que pagar para poder aprovechar, su situación no es tan desfavorable, sin embargo reconoció que en términos económicos sí se encuentran desfavorecidos (Entrevista 11).

En materia de empleo, puede observarse que la situación es crítica debido a que la mayoría de las comunidades no cuenta con fuentes de trabajo constantes. Algunos de los entrevistados aseguraron que cuando logran obtener un empleo, se ocupan por uno o dos días, con lo cual alcanzan a generar aproximadamente 100 pesos y, que posteriormente vuelven a estar desocupados por una o dos semanas (Entrevistas 6, 8 y 9).

Las principales actividades productivas en las localidades de la Reserva, son la ganadería, la agricultura, la pesca y el turismo. Como puede imaginarse, esto depende principalmente de la condición geográfica de cada localidad, sin embargo, como ya se ha reconocido, la ganadería está presente en prácticamente todo el territorio de la Reserva, aunque la escala y la intensidad bajo las que se lleva a cabo presenta muchas variaciones. Además de estas actividades productivas que podrían considerarse como convencionales, existen algunas alternativas que se han puesto en práctica como el ecoturismo. También existen algunas otras que pretenden ser implementadas por algunos de los habitantes del ANP, como la crianza ejemplares faunísticos, particularmente mamíferos grandes, con el fin de proponer la cacería controlada como una actividad productiva.

Al responder sobre las afectaciones que generó a las poblaciones locales el decreto de la Reserva, algunos mencionaron que, a excepción de una de las localidades ubicada dentro de la zona núcleo, los demás no se vieron afectados. Algunos de los entrevistados que afirmaron no haberse visto afectados por el decreto de Reserva, argumentaron que esto es debido a que las restricciones de aprovechamiento de recursos naturales que esto implica, en realidad no se aplican y que incluso antes del decreto de la RBLT en el año 98, existían zonas de protección federal que abarcaban los mismos terrenos, y que esto

no impedía el desmonte de extensiones grandes para la instauración de potreros (Entrevista 2).

Es preciso hacer un paréntesis para mencionar que la institución encargada de la vigilancia de la Reserva, está al tanto de la limitante que existe en cuanto a la capacidad para monitorear y hacer cumplir dentro del ANP, la normativa ambiental. En una entrevista exploratoria, el delegado local de la Procuraduría, aseguró que en esa debilidad estriba la importancia que tienen los comités de vigilancia, ya que sin la contribución de estos, el incumplimiento de la normativa ambiental sería aún mayor.

Retomando, el testimonio de otro entrevistado es más elocuente en este sentido, al afirmar que en realidad el decreto de la Reserva restringe únicamente de forma verbal los aprovechamientos no sustentables, debido a que la vigilancia es deficiente. Su respuesta acerca de si el decreto de Reserva les había afectado fue la siguiente:

“Pues solamente un poquito de temor. Igual y te digo, estás castigado, te cierro la puerta pero no te la atranco y no la vigilo; pues agarras confianza y la abres tantito, y si no vienen pues ahí la dejas abierta y al ratito estás afuera, no. Algo así está pasando” (Entrevista 11, cita 61).

En la opinión de otros entrevistados, el decreto de la RBLT sí afectó, debido a que ya no les es posible llevar a cabo algunos aprovechamientos que actualmente, son considerados como ilícitos, como lo que ellos denominan leñada. Es decir, el aprovechamiento de algunas especies maderables para la producción de leña y su uso doméstico. Además, mencionaron que algunas personas que no trabajaron sus parcelas en un tiempo determinado y con ello se produjo la regeneración parcial de las mismas, dejaron de tener acceso legal a esos espacios productivos (Entrevista 7).

El impacto fue de mayor envergadura para otros ejidos, en los que su actividad productiva principal, tuvo que suspenderse totalmente debido a que se llevaba a cabo mediante modalidades de alto impacto, como la producción de chayote, misma que se detuvo a partir del decreto en el 98, por llevarse a cabo exclusivamente en terrenos de desmonte (Entrevista 14).

De acuerdo a la información generada en las entrevistas, uno de los ejidos que se vio más afectado fue Miguel Hidalgo, ya que aproximadamente 350 hectáreas de potreros en su territorio se ubicaban en el área que conformó una de las zonas núcleo del ANP, por lo

que les fueron expropiadas y, a pesar de que inicialmente se negoció un precio por cada hectárea, finalmente no se respetó y dichas hectáreas fueron pagadas a un precio menor (Entrevistas 2 y 3).

Desde otras perspectivas, algunos consideran que a pesar de que sí se han visto limitados en sus posibilidades productivas, el decreto de la Reserva ha sido positivo en la medida en la que se han frenado algunos procesos destructivos en términos ambientales (Entrevista 8) y, finalmente, hay quienes consideran haberse visto beneficiados con la creación de la Reserva, ya que la afluencia de turistas ha incrementado y con ello sus actividades productivas (Entrevista 4).

Por otro lado, de acuerdo con algunos de los entrevistados, existen diferencias en el acceso a los recursos entre los habitantes de la Reserva. Uno de los entrevistados aseguró que las autoridades ambientales no actúan de manera imparcial ante los ilícitos ambientales y, cuando se trata de ilícitos cometidos por personas de estratos económicos altos, estos quedan impunes. A pesar de que este informante no hizo mención de ningún ilícito en particular, puede inferirse que se refería al caso de los ganaderos:

“Nos podemos dar cuenta que la gente que tiene dinero, podemos decir los terratenientes, ellos talan, destruyen los ecosistemas y pues no pasa gran cosa, no. Si un pobre campesino llega a caer talando una hectárea, media hectárea de selva, pues ya estuvo que va a estar bajo sombra un buen tiempo, pero siento que no hay lealtad en los actos del personal. Igual y me equivoco, pero sí se pueden ver cosas así, que dejan correr mucho y no hay mano dura para todos” (Entrevista 11, cita 14).

Por otro lado, figuran algunos casos en los que se han solicitado permisos de aprovechamiento de madera muerta y estos no han sido otorgados. En una de las entrevistas se mencionó que en ocasiones, vecinos de la comunidad han acudido con el presidente municipal para exponer su necesidad de hacer uso de especies maderables, pero que esto nunca tiene respuestas favorables (Entrevista 7). En otro caso similar, el entrevistado dijo haber acudido personalmente a las oficinas de Semarnat para hacer la solicitud de un permiso de aprovechamiento para madera muerta, pero que este no le fue concedido. Esta situación resulta incomprensible para algunos de los habitantes de la Reserva, debido a que la posibilidad de satisfacer algunas de sus necesidades con este tipo de permisos les es negada por las autoridades ambientales.

“Había un árbol muerto, secado por un rayo, le cayó el rayo y lo secó, y yo lo quería aprovechar, fui a esa dependencia (Semarnat), les expliqué que formaba parte del comité de vigilancia, que necesitaba un permiso para talar ese árbol y no, no me dieron permiso. Me dijeron que no me podían dar ningún permiso, que aunque sea madera muerta no existe ningún permiso para madera muerta. (...) pero yo pienso que debe de existir algún permiso o algún vigilante que tengan ellos, que venga, que observe el árbol. Yo pienso que se aproveche la madera no, pero no sé si estoy bien o estoy mal, porque ya actualmente pues está muerto el palo, ya no podría servir” (Entrevista 9, citas 30 y 31).

Ante la falta de oportunidades de empleo y la prevalencia de necesidades, algunos de los ejidos y comunidades de la Reserva llevan a cabo, con iniciativa propia, diversas actividades que les permiten generar ingresos. Por ejemplo, la comercialización a nivel regional, de especies vegetales comestibles como la Flor del Chocho (*Astrocaryum mexicanum*). De acuerdo con uno de los entrevistados, esta actividad beneficia a algunas personas que no son ejidatarios, por lo que no cuentan con parcelas para producir alimentos. En este caso, se les permite aprovechar este recurso que se da en las áreas comunes del ejido, para que puedan comercialarlo en otras comunidades.

“Nosotros empezamos a descubrir el Chocho, es una planta que hay mucho en el monte, ahí donde tenemos, y da una flor, empezamos a negociarla, a venderla y hoy, precisamente, ahorita todavía hay unos cuantos. Entonces, de ahí hay gente que no tiene parcela, que es poblador, que está aquí vecino, pero de ahí se ayuda. Son aproximadamente tres meses, entonces en esos tres meses, el que sabe aprovecharlo lo aprovecha y ahorra sus centavitos, se va a vender, se cambia por maíz, por lo que sea no, y la gente lo come mucho por acá por Acayucan, toda esa zona” (Entrevista 5, cita 4).

Otra actividad alternativa que se lleva a cabo en algunas zonas de la Reserva es el ecoturismo. Para algunos es explícitamente una actividad que puede llevarse a cabo con la intención de proteger el medio ambiente. Uno de los entrevistados explicó que en su comunidad se organizaron con iniciativa propia para limitar los aprovechamientos que generaban altos impactos ambientales y agregó:

“Ya cuando hicimos estos reglamentos pues surgieron las necesidades, los inconvenientes de que, pues si no talábamos de qué íbamos a vivir, si los campesinos tenemos por tradición labrar la tierra; pero también se vio que en las zonas tropicales la tierra se erosiona muy pronto, entonces pues no podíamos talar. De qué íbamos a vivir. Se empezaron a buscar alternativas, entonces se practica aquí la plantación de plantas camedoreas, son plantas que se cultivan bajo la sombra, de esta manera no se afecta el ecosistema tanto. El otro proyecto que se inició también, fue la piscicultura, localmente se hacen estanques pequeños, nos capacitamos y se empieza a reproducir peces, para el autoconsumo por lo menos. Y entre otras actividades, surge el

ecoturismo como un proyecto más fuerte económicamente, aunque es temporal pues sí genera empleos y de esta manera estamos cuidando la selva” (Entrevista 11, cita 5).

Otro de los entrevistados explicó que a pesar de que en su comunidad las principales actividades productivas son la ganadería y la agricultura, durante el invierno éstas no son rentables, por lo que el ecoturismo ha sido una buena alternativa:

“(…) pero aquí en la época de invierno siempre está bajo la agricultura porque como se quema todo. O sea, lo más crítico para nosotros, para la ganadería también, es el invierno porque se quema la pastura y tampoco hay cultivo de agricultura, entonces ya ahorita últimamente tenemos aporte, un poquito, del ecoturismo” (Entrevista 14, cita 47).

Como puede observarse, la situación en la RBLT en cuanto al nivel de vida de las personas que la habitan es muy variable. En este sentido, puede decirse que el decreto de RB generó impactos desiguales en la población local, creando al mismo tiempo un desequilibrio en los regímenes de aprovechamiento de recursos naturales que, por un lado, incrementan las necesidades de las personas y en extensión su condición marginal en términos económicos y de nivel de vida, aunque por otro lado, para algunos, la situación económica ha mejorado. En este sentido resulta importante el tema del ecoturismo como alternativa productiva. Este tipo de alternativas podrían ser una vía clave para avanzar hacia el desarrollo sustentable.

5.3 Aspectos que obstaculizan la ejecución del Programa de Vigilancia: ausencia institucional y falta de apoyos a los comités

En cuanto a la forma como los comités de vigilancia realizan sus actividades, resulta claro que con excepción de algunos, la mayoría no cuenta con una forma específica ni organizada para llevar a cabo dichas actividades. Algunos entrevistados afirmaron que en realidad no llevan a cabo recorridos con el objetivo de vigilar de manera regular, sino que si en el transcurso de sus actividades cotidianas detectan algún ilícito ambiental, lo reportan. Por otra parte, resulta interesante observar que en varios casos los entrevistados afirmaron que las situaciones de conflicto derivadas de la detección de ilícitos ambientales procuran solucionarse en primera instancia de manera interna o, en su caso, entre ejidos, antes de dar parte a las autoridades ambientales (Entrevista 3).

Tres casos se distinguen en este sentido: los comités tortugueros, los cuales sí tienen una forma organizada de llevar a cabo sus actividades y los dos comités del ejido López Mateos gestionados por la Profepa y la Conanp, respectivamente. Sin embargo, en el

caso del comité de Profepa de este ejido, el entrevistado afirmó que con antelación a su participación en el Programa de la Procuraduría, ellos realizaban entre dos y cuatro rondines cada mes en su territorio, con el fin de vigilar que no se cometieran ilícitos ambientales y, que es de esta manera como continúan trabajando. Por otro lado, el comité de Provicom de este mismo ejido, al conformarse bajo lineamientos específicos y la consigna de buscar rastros que confirmaran la presencia del jaguar en el territorio de la Reserva, sí contó con un programa de trabajo; que, no obstante, no se llevó a cabo de forma precisa, ya que los integrantes del comité determinaron que éste violaba algunas reglas locales, como la de no ingresar al territorio de otros ejidos sin un permiso otorgado previamente por las autoridades de los mismos.

Más adelante se profundizará sobre la importancia que tienen, tanto las autoridades como la organización y las reglas ejidales y comunales. Por ahora, resulta relevante hacer mención de algunos aspectos que surgen de la puesta en marcha del Programa de vigilancia y que podrían ser considerados como externalidades institucionales.

En muchas de las entrevistas, los informantes señalaron que para ellos representa un riesgo ser vigilantes debido a que esto los sitúa de manera automática, en contra de aquellas personas que cometen ilícitos ambientales. En un caso particular, el entrevistado declaró que a partir de algunos reportes que realizó, se ha visto afectado por acciones personales en su contra que, sin llegar a ser graves, son manifestaciones de inconformidad de parte de quienes han cometido actos ilícitos que él reporta con las autoridades:

“(…) antes le quitaban la corteza al árbol para venderla, se empezó a reportar y a reportar (...). Con muchos de ellos me llevo, los que no le quitaron la corteza al árbol, pero el que se la quitaba, pues se le quita una fuente (de ingresos), se le está cortando ese camino y ya no te habla. Dejas aquí tus cosas, por ejemplo mi lancha, me la sueltan, a mis redes les han echado ácido (...)” (Entrevista 1, cita 6).

Otro de los entrevistados explicó que una ocasión tuvieron problemas entre vecinos debido a que el comité denunció a una persona que taló algunos árboles y que por ello se hizo acreedora a una multa:

“(…) pues es que al último nosotros nos ponemos en mal con los mismos compañeros de aquí y pues a veces nosotros quisiéramos más apoyo, que se nos atendiera más porque ellos (la Profepa) se van, pero nosotros nos

quedamos aquí y también, ya así con esa denuncia, ya no te ven igual los compañeros, aunque tengas las razón, pero hay gente que no entiende” (Entrevista 10, cita 12).

De acuerdo al testimonio de otros informantes, ha habido amenazas directas por parte de quienes llevan a cabo ilícitos ambientales, hacia los vigilantes y, en un caso particular uno de los vigilantes se vio involucrado en una situación en la que fue amenazado con un arma al momento de solicitarles a quienes estaban cometiendo el ilícito, que se retiraran (Entrevistas 8 y 16).

Estas situaciones no son ignoradas por las autoridades y, debido a ello, se recomienda que las denuncias se realicen de forma anónima (Entrevista 2), lo cual evidentemente, no contribuye a solucionar el problema, ya que este tipo de situaciones conflictivas ocurren no sólo como consecuencia de la interposición de una denuncia. Su origen estriba más en la confrontación directa entre infractores y vigilantes ambientales, es decir, en el choque de intereses entre estos actores sociales.

Por otra parte, también existen costos económicos que se generan a raíz de la ejecución del Programa, y que no son cubiertos por las autoridades de la Reserva, al menos no en su totalidad. Uno de los entrevistados argumentó que a pesar de ser una actividad que ellos realizan con gusto y a pesar de que reciben un apoyo económico por ésta, en ocasiones tienen que invertir dinero en ciertos aspectos, como el combustible necesario para los vehículos que utilizan para realizar sus rondines.

“A veces tenemos que pedir ayuda al municipio con las cajas (para el resguardo y la protección de los huevos de tortuga), las cajas de uncel que vale como unos 40, 50 pesos cada una. La verdad el recurso que nos llega es muy bajo y luego digo pues, el recurso es bajo y somos 18 personas a 20, entonces digo, tenemos que a veces poner nosotros de nuestro dinero para la gasolina, digo, aunque sea apóyenos con la gasolina” (Entrevista 8, cita 16).

Además, el entrevistado agregó que el riesgo que implica hacer el recorrido en ciertas zonas accidentadas de las áreas que vigilan, también es un costo que ellos asumen sin estar asegurados. Otros de los entrevistados también señalaron como un costo asumido por ellos el riesgo físico que implica llevar a cabo las labores de vigilancia (Entrevista 9).

Además de los gastos para combustible, también se hizo mención de que las reparaciones mecánicas de las motocicletas que utilizan para sus actividades de protección y vigilancia, son cubiertas con recursos propios (Entrevista 13).

En otras entrevistas pudieron recogerse comentarios similares, en relación a que cuando la denuncia se hace vía telefónica, quien hace la llamada asume el costo de la misma y, cuando se acude directamente a las oficinas de las autoridades ambientales, el costo del transporte es igualmente absorbido por ellos (Entrevistas 1, 5, 9, 15, entre otras).

Por otra parte, cabe mencionar que existen algunos apoyos institucionales que benefician parcialmente a los comités de vigilancia. Entre estos apoyos se incluye la dotación de equipo necesario para la realización de las actividades de vigilancia y protección, como motocicletas todo terreno y material para la recolección y protección de los huevos de tortuga, así como el hecho de que algunos comités son beneficiados con recursos económicos por medio de Programas federales (PROCODES), que permiten que los integrantes del comité reciban un pago mínimo por su colaboración. Cabe subrayar que no todos los apoyos son provenientes de las instituciones o autoridades ambientales. En el caso del comité tortuguero ubicado en Capulteolt, se han recibido apoyos por parte del CDI, por ejemplo, y en el de Punta Puntilla, algunos de los apoyos los han recibido por parte del ayuntamiento municipal. Respecto a este apoyo económico, uno de los entrevistados afirmó que:

“(…) de hecho no es un sueldo fijo (el apoyo que reciben). Hoy en día nos sacan un pago pero muy bajo” (Entrevista 8, cita 6).

Además del anterior, otro de los pocos casos en los que un comité recibe un pago por sus funciones, es el del ejido López Mateos. No obstante, de acuerdo al testimonio de uno de los integrantes, pudo observarse que existieron irregularidades en la forma como este recurso se les hizo llegar, ya que el acuerdo previo a la puesta en marcha del Provicom, indicaba que los participantes recibirían un pago cada quince días, situación que no se respetó. Además, este recurso económico fue compartido con integrantes de otro comité y, de acuerdo con el entrevistado, correspondía exclusivamente a los integrantes del comité de este ejido (Entrevista 14)

Por otro lado, la mayoría de los comités, a pesar de haber solicitado apoyos, no los han recibido.

“De ninguno de los dos, ni de la biosfera ni de Profepa. Inclusive hemos pedido apoyos así, porque cuando, en tiempo de estos, queremos zapatos, queremos machete, hacha o guataca, lo que sea para agarrar, para limpiar las

guardarayas, pero hasta ahorita no nos han conseguido nada y pues de apoyo ahora sí, económicamente, nada” (Entrevista 7, cita 16).

La falta de apoyos ha generado en algunos casos, la percepción de que el Programa de Vigilancia opera bajo una dinámica en la que la procuraduría es la única parte que resulta beneficiada.

“Pues bueno, mis compañeros tenían, no sé, entusiasmo de que nos echaran la mano con algo, no sé, era la inquietud de ellos, pues que nos reportaran algo para ayudarnos a nosotros porque ellos decían siempre, cómo es que ellos quieren todo y no nos dan nada, y este nosotros andamos en peligro y ellos están solamente en sus oficinas y no es justo que nosotros hagamos el trabajo que a ellos les toca” (Entrevista 9, cita 20).

Además de los apoyos, los integrantes de los comités han recibido cursos de capacitación. La mayoría de los entrevistados, afirmaron que estos cursos se relacionan principalmente con la forma correcta en la que debe ser interpuesta una denuncia, lo cual implica el llenado de un formulario. Otros han recibido capacitaciones relacionados con el combate de incendios y una minoría afirmó haber tenido cursos referentes al marco legislativo en el cual se inscribe el Programa de Vigilancia, para que sean capaces de identificar qué acciones son consideradas como delitos ambientales y cuáles son las sanciones que les corresponden.

De acuerdo a la información generada a partir de las entrevistas, pudo notarse que estas capacitaciones no son constantes; en algunos casos se llevan a cabo anualmente y, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, son repetitivas (Entrevista 7). Existen casos en los que se han realizado una vez cada dos años.

Para otros, las capacitaciones no representan oportunidades para aprender cosas relevantes ya que quienes imparten los cursos, desconocen en realidad lo que implica desempeñarse en el campo:

“Pues qué capacitación nos van a dar que lo que nosotros sabemos. Pensamos que ellos no nos podrían dar capacitación mejor de lo que nosotros sabemos, porque nosotros vivimos en el lugar donde siempre la hemos hecho, y la hemos hecho a nuestra manera, a nuestras condiciones (...) pero la verdad ellos no saben, nomás saben de oficina y lo que nosotros hacemos es aplicar aquí lo que hacemos, donde vivimos. No creo que nos dieran otra iniciativa mejor” (Entrevista 15, cita 27).

Por otro lado, algunos entrevistados argumentaron que no tienen tiempo suficiente para asistir a estos cursos o que les resulta más productivo dedicar ese tiempo a otras actividades (Entrevista 2).

En este sentido, únicamente dos casos resultan atípicos, debido a que los entrevistados aseguraron que las capacitaciones han sido positivas en la medida en la que han contribuido a incrementar su conocimiento sobre procesos biológicos de algunos ejemplares faunísticos, lo cual ha tenido incidencia directa en el interés por proteger y conservar a las especies.

En el caso de uno de los comités tortugeros, el entrevistado afirmó:

“(…) nos motivamos no, al ver que pues nosotros no sabíamos nada de la tortuga. Nosotros nada más sabíamos que la tortuga, como otros pescadores, se agarraba el huevo y se comía y hasta ahí nomás, pero entonces le digo, nos motivamos y nos dice (el director de la Reserva), para que ustedes se desengañen, cómo va a salir la tortuga, cómo nace. Incluso cuando empezamos nosotros no teníamos, no sabíamos ni cómo nacía un huevo, no sabíamos el nombre de la tortuga ni nada, nada más sabíamos que la tortuga era tortuga, y él nos fue metiendo, nos trajo aquí unos biólogos que se encargaba de explicarnos cómo era la anidada, cuántos días llevaba la tortuga en nacer, qué tortuga era, cómo la conocíamos (...). La verdad pues es bonito cuidarlos porque nosotros nos hemos desengañado de cómo nacen, las vemos nacer, las tenemos tres días de nacidas y luego a los tres días las soltamos” (Entrevista 8, cita 15).

Y en el caso de un comité ubicado al interior de la Reserva, el informante dijo:

“(…) empezamos a capacitarnos, de ahí en adelante empezamos a valorar los recursos naturales, saber la importancia y no la importancia local sino globalmente lo que representan las selvas, son los pulmones del planeta” (Entrevista 11, cita 39).

5.4 Inconsistencias en los Programas de vigilancia

De acuerdo a la información generada a partir de las entrevistas, puede notarse que existen algunos aspectos que provocan que la ejecución de los Programas de Vigilancia de ambas instituciones, no ocurra en los términos más favorables. En primer lugar, puede mencionarse que el seguimiento que la Profepa y la Conanp les han dado a los comités de vigilancia después de haberlos conformado, es notablemente escaso en la mayoría de los casos.

De acuerdo con algunos entrevistados, el personal de PROFEPA no se presenta en las comunidades para tratar cuestiones relacionadas con las acciones del comité de vigilancia.

“No viene seguido pero viene de repente, ponle que por año ha de venir una o dos veces por año y hasta ahí nomás” (Entrevista 8, cita 13).

“Pues a veces a los 15 días o si no hasta el mes. O a veces nada más se presentaban cuando venían a hacer el otro comité, pues hasta el año nada más se presentaban. No, no siempre” (Entrevista 14, cita 43).

Uno de los entrevistados explicó que desde que se dio el cambio de delegado de la Procuraduría, las autoridades de su ejido han hecho invitaciones a la PROFEPA para estar en contacto con referencia al funcionamiento del comité, sin embargo, nunca han tenido respuesta a estas invitaciones:

“(…) tanto que lo invitamos, porque aquí en la comunidad se hace una asamblea cada fin de, el último domingo del mes, y lo invitamos para que viniera, a que diera un una plática tocante a cómo funciona, cómo debe de funcionar lo que es lo de la Profepa, o sea la conservación y todo, el comité de vigilancia, pero nunca ha venido, nunca” (Entrevista 3, cita 21).

Otro aspecto importante que ha tenido repercusiones directas en el funcionamiento de los Programas de Vigilancia ha sido la realización de denuncias. Puede decirse que en general se realizan pocas, y existen algunos casos en los que no se han realizado denuncias en absoluto. Sin embargo, en los casos en los que sí se han realizado, éstas ocurren mediante un proceso inconsistente, debido a que no cumplen con el formato previsto para tal efecto o, debido a que las autoridades ambientales solicitan datos precisos, como el nombre completo de quien comete el ilícito ambiental y la ubicación exacta en donde éste ocurre, que a los vigilantes les resulta complicado y problemático conseguir.

Uno de los entrevistados afirmó que en los cuatro años que tiene operando el comité de vigilancia de su ejido, se han realizado sólo algunos reportes de ilícitos ambientales, que él se ha encargado de notificar de forma verbal ante las oficinas de la Procuraduría y que por esta razón, no ha sido necesario elaborar formalmente una denuncia (Entrevista 2).

De acuerdo con otros, resulta complicado formalizar denuncias debido a que los medios de comunicación para ello, son de difícil acceso (Entrevista 6) y, cuando sí se ha notificado vía telefónica a la Procuraduría, ésta responde de forma tardía. Uno de los entrevistados mencionó que al inicio, las actas de denuncia se entregaban a representantes de la Procuraduría, cada que estos visitaban su comunidad pero, debido a que estos dejaron de asistir, las denuncias dejaron de efectuarse (Entrevista 9).

De acuerdo con algunos testimonios, la falta de personal en la Procuraduría ha sido uno de los motivos por los que ésta suele no atender las denuncias, además de que el proceso burocrático que tiene lugar tras la interposición de una denuncia, es bastante complejo.

“Nunca han tenido personal suficiente como para atender a la hora que usted llega a poner la demanda o la denuncia, no atienden en ese momento, le dan largas y pues también uno se desespera” (Entrevista 2, cita 40).

Otro de los entrevistados señaló que en algunas ocasiones en las que ellos han realizado reportes de ilícitos ambientales, la Procuraduría ha demorado hasta un mes para llevar a cabo la inspección correspondiente y, agregó que las personas que cometen estos ilícitos, al conocer esta situación, no tienen temor de ser sancionados por las autoridades (Entrevista 8).

En la opinión de algunos entrevistados, aun en las ocasiones en las que Profepa sí atiende las denuncias, su forma de actuar no resulta efectiva y no contribuye a controlar los ilícitos ambientales.

“Pues elaboran su acta, remiten sus documentos, pero a veces hemos platicado nosotros bueno, pues si eso hacen, pues la verdad casi no es un apoyo no, porque a veces nos damos cuenta que a veces compañeros que tumban monte; vienen, hacen su reporte, creo que lo mandan a Xalapa, no sé qué, bueno es mucho rollo y no, pues a la acabada quién sabe qué es lo que hace, y aquí nosotros si alguien hace, aquí nosotros lo ajusticiamos” (Entrevista 5, cita 29).

En general, existe descontento por parte de los integrantes de los comités ante la falta de atención a las denuncias que se realizan. La credibilidad de estos respecto a la Procuraduría, ha disminuido considerablemente por estos problemas. Por su parte, la Conanp tampoco ha hecho lo necesario para evitar este proceso de pérdida de

credibilidad en su figura institucional. Uno de los integrantes del comité de Conanp (Provicom), señaló que cuando iniciaron éste proyecto de vigilancia, supusieron que sería distinto al de Profepa, en el sentido de ser más efectivo en cuanto a la atención de las denuncias, sin embargo, afirmó:

“No pues, la verdad nosotros cuando reportamos, pensamos que como estábamos haciendo este trabajo de vigilancia, dijimos, no pues ahora sí se van a mover no, se van a poner las pilas porque supuestamente para eso nos pusieron no, para que haya alguien que esté reportando los ilícitos; que eso fue lo que nos dijeron desde el inicio. Pero realmente pasaban días y días cuando nosotros reportábamos algunas cosas, algunos ilícitos y nunca supimos que se movieran rápido, que nos mandaran a traer para preguntarnos cómo lo viste, en dónde lo viste o vamos, enséñame, nunca, eso nunca pasó. Vimos que casi casi sigue siendo lo mismo. Ellos no se movieron” (Entrevista 15, cita 48).

A raíz de lo anterior y de otros aspectos, como la ausencia de las autoridades, la falta de apoyos y con los conflictos vecinales, se ha generado una tendencia hacia la deserción en el Programa de Vigilancia ambiental participativa. Por ejemplo, algunos de los entrevistados argumentaron que llevar a cabo las labores de vigilancia constituye una inversión de tiempo no redituable, que al final los distrae de otras actividades que sí les generan remuneraciones:

“Pues nosotros cuando vimos que no teníamos apoyo, el año pasado ya dejamos de vigilar”. “Vigilábamos, andábamos permanente, pero al no tener apoyos de ninguna clase pues mejor optamos por no (...)” (Entrevista 2, citas 32 y 34).

Además, este entrevistado agregó que realizar las labores de vigilancia del programa de Profepa, implica invertir tiempo que prefieren destinar a capacitaciones y a otras labores relacionadas con su proyecto ecoturístico, el cual les genera beneficios económicos directos.

Otro ejemplo de lo anterior:

“(…) se formó el comité, recuerdo que empezamos como con 25 personas, algo así, las que se inscribieron en el equipo, pero esas 25, pues como todos, todos tenemos problemas, a veces dicen: no sabes qué, aquí no resulta, pues puro caminar y no hay ni para refresco; y de esas 25 hoy en día, hasta esta fecha, somos como 18, nomás quedamos. Sí muchos se han salido” (Entrevista 8, cita 5).

Finalmente, un caso relacionado con la capacidad de respuesta de la Procuraduría:

“Precisamente por eso últimamente dejamos el comité y muchos de mis compañeros que participamos en el grupo del comité nos retiramos, porque en verdad la Profepa no atiende los casos cuando se amerita. Viene ahora si como el policía, viene después de los tiros y ya no tiene caso”. “(...) por eso los comités se han, muchos sí se han desintegrado y se han retirado porque no hay presencia de la Profepa” (Entrevista 14, citas 29 y 36).

Por otro lado, como se mencionó líneas arriba, algunos de los entrevistados opinaron que los conflictos generados entre vecinos, a partir de la realización de denuncias constituyen una razón importante para abandonar el Programa, particularmente cuando los alcances institucionales no son capaces de respaldar a los integrantes de los comités.

“Digo, estamos cuidando, denunciando personas, que si se dan cuenta también puede ser un problema, que ellos se den cuenta que tú los estás denunciando, para que ellos no muevan ni un dedo” (Entrevista 15, cita 20).

5.5 Organización ejidal y comunitaria

Un aspecto que se mencionó líneas arriba y que vale la pena ser retomado es el hecho de que varios de los ilícitos ambientales procuren resolverse de manera interna o entre ejidos, antes que dar parte a las autoridades ambientales. Como ha podido verse, existen algunos casos en donde la toma de decisiones se lleva a cabo al margen de la intervención institucional. Un ejemplo de esto es el hecho de que el comité gestionado por la Conanp haya decidido no llevar a cabo las acciones de vigilancia de la forma como se estipulaba en el programa para ese efecto, debido a que no se cumplía con ciertas reglas ejidales.

Además de esto, existen otros aspectos que dan cuenta de que las disposiciones en materia de protección ambiental y la normativa que rige el Programa de vigilancia, no son acatadas como se esperaría. Por ejemplo, muchos de los entrevistados coincidieron en que es un derecho de los habitantes de la Reserva, hacer uso de los recursos naturales de los que disponen y, ante la carencia de oportunidades que les permitan generar recursos económicos, no es mal visto aprovecharlos. En este sentido, al momento de preguntarle a uno de los entrevistados sobre la persistencia de tala ilegal en su comunidad, este afirmó:

“Sí pasa no, pero este ya son árboles muertos. Que la ley de la conservación eh, prohíbe también la leñada no, pero pues te digo, nuestro pueblo carece

mucho de recursos económicos y pues tenemos el recurso natural” (Entrevista 1, cita 12).

Otro de ellos afirmó que las autoridades ambientales tienen conocimiento de que en ocasiones se aprovechan los recursos de formas que están consideradas como ilícitas, pero que no obstante, contribuyen a la satisfacción de algunas necesidades domésticas. Además, dejó en claro que dichas situaciones se gestionan de manera interna con las autoridades comunales y que siempre que se les notifique previamente, se permiten algunos de estos aprovechamientos:

“(…) afortunadamente algunos aquí son muy respetuosos y cuando quieren tumbiar un arbolito, aprovechar un arbolito; porque se ha hablado mucho en las reuniones con las dependencias de que siendo para uso doméstico, todo el mundo tiene derecho. Entonces ya vienen, una le dan a conocer al agente municipal y se extiende una constancia y vienen a avisarme a mí también, como presidente de los vigilantes ambientales, entonces por ese lado no hemos tenido problema” (Entrevista 2, cita 66).

También se hizo mención de que existen algunos permisos otorgados internamente en el ejido, pero que no se deja constancia de ello debido a que están conscientes de que esto está considerado como un ilícito ambiental. Esto se aplica no sólo para el aprovechamiento de madera, sino también para la cacería.

“Sí, se les otorga. Se permite verbalmente, no hay papeles, porque si no sería, no... Y sí, se les recomienda también a esas personas que siembre árboles (...). Pues sí túmbalo y siembra árboles no, siembra aunque sea unos 10 ó 20 o más. Hay gente que se pone a sembrar más”. “Ya lo de la cacería pues se les dice, oiga pues vayan por decir, cada mes o no sé 15 días mínimo” (Entrevista 3, citas 14 y 35).

“Muchos (...) van a trabajar al campo y de repente ven un animal, pues se lo comen. O sea, lo matan, pero no lo van a cazar, eso sí está muy claro, que van y si lo llegan a encontrar por suerte, que andan trabajando pues bueno pues sí lo matan. Pero es para comer, no es para vender ni andar cazando. Sin perros, sin armas, nada más con tu puro machete de trabajo, que es con lo que normalmente un campesino debe de andar” (Entrevista 15, cita 5).

Lo anterior, deja ver que existen algunas prácticas de aprovechamiento de recursos naturales que no dejan de ocurrir debido a que, a pesar de que la legislación y la normativa ambiental las prohíbe, los usuarios directos de los recursos las llevan a cabo como parte de su cotidianidad. Las siguientes afirmaciones de los entrevistados, dan constancia de que por encima de la legislación y de las autoridades ambientales

gubernamentales, el peso que tiene la autoridad ejidal y local, es crucial para la toma de decisiones y la realización de determinadas prácticas.

“Sí nos dieron un taller donde nos enseñaron cómo levantar un acta, pero bueno, acá estamos apartados de las demás comunidades, somos, se puede decir que los últimos, entonces acá no, pues no hay tanto problema que digamos porque por decir, la gente, o sea los que trabajamos el comité... el comité trabaja de acuerdo con el comisariado y el agente municipal, son las cabezas del pueblo” (Entrevista 3, cita 19).

El mismo fenómeno ocurre también en relación a la protección y la vigilancia:

“Pero pues nosotros no necesariamente aunque tengamos este comité, necesitamos a Profepa, más bien somos nosotros, que aunque no vengan, nosotros debemos poner leyes aquí de nosotros mismos, acuerdos, que debemos tratar de respetar” (Entrevista 10, cita 32).

“Porque el reglamento lo ponemos, lo pusimos nosotros mismos, aquí no vinieron a ponerlo, lo pusimos nosotros, no (...), lo avala el Profepa, sí. Como les dijimos a los de Profepa, ustedes sus reglamentos allá, y todo, pero nosotros vivimos en las comunidades, sabemos lo que tenemos, ¿o no?, Sabemos lo que tenemos, sabemos qué, cuándo hay que cuidar, las vedas, eh cuándo hay que cuidar todo, y nos da muy buenos resultados” (Entrevista 4, cita 8).

Por otro lado, una situación que llama la atención en cuanto a las reglas y manejos que cada ejido tiene, es que no sólo se otorgan permisos para determinados aprovechamientos, sino que también se han procurado fomentar prácticas que promuevan la conservación.

“Pues primero los cazadores cada vez tenían que ir más lejos y era menos la posibilidad de encontrar una buena presa. Cuando se hizo la reglamentación para que cazara una vez cada tres meses, pues sí, era poco una vez cada tres meses pero se podía ver que los animales como que reaparecían, pero en ese periodo los barrían nuevamente. Entonces dijimos, bueno entonces vamos a darles seis meses y se volvió a hacer y volvió a pasar lo mismo, entonces se dijo una vez al año” (Entrevista 10, cita 11).

5.6 Control de aprovechamientos no sustentables

Para dar inicio a esta sección, conviene en primer lugar, hacer mención de los usos de suelo y aprovechamientos no sustentables que ocurren en la Reserva y que los comités de vigilancia ambiental han logrado identificar. En este sentido, puede mencionarse el saqueo de especies de aves, como los loros y tucanes principalmente, la tala de mangle y

otros usos que se le da a la corteza de este árbol, el saqueo de especies florísticas, la cacería de mamíferos, la tala de árboles para ganadería y agricultura, la venta de madera, algunas modalidades de pesca y aprovechamientos de especies acuáticas como los camarones de río, el cangrejo, el robo de huevos de tortuga marina y en menor medida la matanza de los ejemplares que salen a desovar. Únicamente uno de los entrevistados mencionó que la utilización del pasto Insurgente para la ganadería es una práctica no sustentable que incentiva de forma acelerada la pérdida forestal.

De acuerdo a la información generada en las entrevistas, puede mencionarse que algunas de estas prácticas se han controlado en cierta medida, debido únicamente a la presencia de los comités, ya que en algunos casos se argumentó que el hecho de que exista un comité de vigilancia en la comunidad, contribuye a la prevención de ilícitos ambientales y, que en los casos en los que sí han ocurrido algunos ilícitos, basta con solicitarle a los infractores que dejen de cometer dichos actos, por lo que no ha sido necesario denunciar ante la PROFEPA:

“Parece mentira, pero pues al saber que fulano cuida, fulano protege, pues la gente dice no, es que ese como es pescador, anda por aquí todos los días. Antes se escuchaban las motosierras, tres, cuatro motosierras en el manglar, ahorita ya no” (Entrevista 1, cita 10).

Otros casos similares pueden ser identificados, en donde a partir de la conformación del comité de vigilancia, la recurrencia de ilícitos ambientales se redujo notablemente.

“Pues esto se ha mejorado a partir de esto que nos metimos nosotros (...), de los comités, porque pues más antes la gente hacía lo que quería” (Entrevista 3, cita 13).

Por otra parte, pudo observarse que la conformación de comités de vigilancia y la consecuente reducción de ilícitos ambientales en ciertos casos, ha sido un proceso incentivado por el emprendimiento de proyectos ecoturísticos (Entrevistas 2 y 14). Otros más en los que las capacitaciones que se reciben, al contribuir al incremento de conocimiento sobre algunas especies, ha motivado la protección y la disminución de actividades ilícitas (Entrevista 8).

También pudieron identificarse algunos casos en los que los aprovechamientos no sustentables disminuyeron con las actividades de vigilancia del comité, pero que no obstante, este dejó de funcionar:

“Sí estaba funcionando, a pesar de que no era constantemente de que tres o dos veces al día no, de que se iba sólo en las mañanas y sí, sí funcionó” (Entrevista 9, cita 14).

Con lo anterior puede decirse que, en general, la presencia de los comités de vigilancia sí ha contribuido a controlar los ilícitos ambientales, a pesar de que, como ya se mencionó, estos no funcionan en los términos en los que ha previsto.

Llama la atención el testimonio de uno de los entrevistados, en el que al hacer referencia al control que se ha tenido a partir de la conformación del comité en su ejido, afirma:

“Pues controlados, vamos a decir así, como quisiéramos, no, pero sí ha habido orden ya, y ya la gente sabe que cualquier cosa, alguien que se quiera pasar de listo, vamos dos tres personas o el comisariado también, hasta a veces involucramos al comisariado municipal y se le para el alto” (Entrevista 10, cita 37).

Es decir, que de alguna forma la efectividad que se ha tenido, al menos en este último ejemplo, se debe en mayor medida a las acciones que llevan a cabo las autoridades ejidales y comunales, y no precisamente las que desempeñan las autoridades ambientales de la Reserva. Por último, uno de los entrevistados explicó que en parte, algunas actividades no sustentables como la tala de árboles maderables, persisten debido a que las autoridades ambientales no hacen nada para impedirlo:

“No hemos visto que los de la Profepa hagan algo y tampoco los de la Reserva. Fuimos a pedir con los de la Reserva un permiso para poder entrar en su territorio y no nos dieron permiso, y es por lo mismo, porque ellos siguen talando, pero nadie les para el alto” (Entrevista 15, cita 45).

En cuanto a este aspecto, pudo observarse que en algunas zonas, los ilícitos ambientales siguen ocurriendo a pesar de que en éstas, existan comités de vigilancia. Es decir que, no ha resultado exitosa la implementación de este Programa para la detención de aprovechamientos no sustentables. Uno de los entrevistados afirmó:

“Mira, directamente te voy a decir que no, por eso te digo, a la mejor me equivoco, pero hay muchas comunidades, así como personalizando no, pero comunidades que sí me consta que están integrados en la red vigía, o sea, hay integrantes comunitarios en comunidades y son comunidades que se han dedicado y siguen practicando el saqueo de madera, por ejemplo, no. No es públicamente, no es tanto, pero la operación hormiga se sigue dando y ahí está la red vigía” (Entrevista 11, cita 17).

6. Análisis de resultados

A continuación, se realiza un análisis de los resultados expuestos en el último apartado, en base a los principios sobre buena gobernanza explicados en el apartado teórico.

6.1 Legitimidad: participación y obediencia

A continuación se analizan los resultados expuestos, en base a los aspectos y principios que se destacaron a lo largo del apartado teórico.

Para iniciar esta sección, resulta necesario hacer un recuento de los términos bajo los cuales puede considerarse que ocurre la participación local dentro del marco de implementación del Programa de vigilancia ambiental. Para ello se ha considerado útil dividir en tres momentos la implementación de dicho Programa y explicar cada uno brevemente.

1. Primer momento: proceso de conformación de un comité.

Esto implica, como se vio anteriormente, el involucramiento de los habitantes de las localidades de la Reserva en por lo menos dos etapas. En la primera, estos son notificados sobre la existencia del Programa de vigilancia. Es decir, personal de la Procuraduría asiste a las localidades y se dirige a las autoridades locales para informarles sobre la Vigilancia Ambiental Participativa e invitarlos a formar parte de ésta. Una vez que autoridades y vecinos de una determinada localidad deciden participar, eligen con autonomía a los integrantes del comité o bien, cada individuo decide por cuenta propia integrarse o no al Programa. Posteriormente, en una segunda etapa, la Procuraduría otorga una identificación a cada integrante, para acreditarlo de forma oficial como vigilante del Programa.

Hay que recordar que no en todos los casos la Procuraduría fue el agente que promovió la organización de habitantes locales para la conformación de comités. Como se vio, existen casos en los que los propios vecinos y ejidatarios se organizaron para ello.

Además, también debe tenerse en cuenta que a lo largo del tiempo de implementación de este Programa de Vigilancia, se ha generado una tendencia de deserción.

2. *Segundo momento*: talleres o cursos de capacitación.

Como pudo verse, en esta instancia los integrantes de los comités reciben información técnica, relacionada sobre todo con cómo debe ser interpuesta una denuncia. En algunos casos se les ha instruido respecto a situaciones más complejas, relacionadas con aspectos biológicos sobre la fauna existente en sus territorios. En estos casos, puede decirse que las capacitaciones han contribuido a generar un interés genuino por la conservación. No obstante, en la mayoría de los casos las capacitaciones no son consideradas como útiles por parte de los integrantes de los comités.

3. *Tercer momento*: acciones de vigilancia y denuncias.

Finalmente, también figuran las acciones de vigilancia en sí, es decir, los recorridos de monitoreo y las denuncias de ilícitos ambientales que de estos deriven. Como pudo verse, existen varios aspectos que impiden que este tercer momento ocurra de manera adecuada. La mayoría de los comités no tienen una forma sistemática de realizar estos recorridos, debido a que no cuentan con un programa para ello y, por otro lado, pocas denuncias se realizan en forma.

Antes de analizar lo anterior en base a los argumentos teóricos previamente expuestos, cabe hacer mención de que, independientemente de cómo ocurre la participación local a través de los comités de vigilancia, la capacidad de convocatoria que tiene el Programa de Vigilancia es notablemente limitada. Esto hecho puede observarse si se toma en cuenta que el número total de comités de vigilancia asciende a 23 en toda la Reserva; que sólo existen comités en cinco de los ocho municipios que conforman el ANP y que de las casi 400 localidades que la conforman, únicamente 21 cuentan con esta instancia de vigilancia participativa. Sumado a esto, habría de considerarse que no todos los comités cuentan con los 10 integrantes que el Manual de Vigilancia Participativa estipula, además de la deserción generalizada, lo cual da argumentos para cuestionar en términos cuantitativos la participación local en el marco del Programa de Vigilancia ambiental.

De acuerdo a los resultados expuestos, el comité de vigilancia con mayor tiempo en funcionamiento se conformó en el año de 1999, es decir, apenas un año después de que la RBLT fuera decretada. Este fue el primer comité de vigilancia ambiental participativa

implementado por la PROFEPA, el resto de los comités a cargo de esta institución, que estaban formalmente conformados para el año en el que las entrevistas fueron realizadas, contaban con entre dos y ocho años en funciones. Por otra parte el comité de Provicom contaba con un año de haber iniciado sus funciones, y éstas habían concluido recientemente, debido a que se trató de un Programa piloto, implementado por la CONANP a través de la dirección de la Reserva.

En base a lo anterior, puede decirse que el acceso a esta instancia participativa no ha estado al alcance de todos los habitantes de la Reserva. Este Programa no se ha implementado de manera homogénea, ni temporal ni espacialmente, ya que la conformación de comités de vigilancia ha ocurrido en momentos muy distantes entre sí y tampoco se ha implementado en todos los municipios ni en todas las localidades de la Reserva. Además, puede verse que la conformación de comités de vigilancia no ha respondido exclusivamente a un esfuerzo institucional por fomentar la participación de los habitantes locales, ya que en algunos casos la iniciativa surgió por parte de los propios habitantes, como en el caso del comité de Provicom del ejido López Mateos y el del ejido Ruíz Cortines.

También puede verse que, con excepción de los comités tortugeros, en los que ocurre un mayor involucramiento de habitantes locales, el resto tiene dificultades para integrar participantes y, finalmente, a diferencia de los comités tortugeros y del comité del ejido Ruíz Cortines, en los demás, no figura la participación de las mujeres.

Por otro lado, en base en los argumentos teóricos previamente expuestos, puede observarse que el tipo de participación que ocurre en el contexto del Programa de Vigilancia ambiental no fomenta una gestión compartida del ANP, entre habitantes locales y autoridades ambientales. Tampoco promueve ninguna forma de diálogo o negociación entre estos dos grupos de actores sociales. No obstante, resulta innegable que ocurre un involucramiento de la población local, por lo que cabe analizar este aspecto con mayor detalle.

Retomando los tipos de participación vistos en el apartado teórico, puede observarse que en el *primer momento*, cuando los habitantes de las comunidades de la Reserva son notificados de la existencia de este Programa y son invitados a formar parte del mismo, ocurre un tipo de participación correspondiente al nivel de información, uno de los niveles más básicos que se identifican en Cano (2008). Sin embargo, debe mencionarse que este

acto informativo no está encaminado a otro fin, que no sea el de poner en marcha de una política ambiental en la que se contempla la participación de las poblaciones locales de una manera instrumental. Es decir, no se le informa a la población local sobre una problemática que posteriormente habrá de resolverse en conjunto, bajo un esquema de gobernanza, sino que se trata de una notificación referente a una decisión ya tomada. El margen de acción para los habitantes de la Reserva a los que se les ha informado sobre el Programa de Vigilancia, da lugar únicamente a decidir participar o no en el mismo.

Puesto en los términos de Pretty (en Vargas del Río, 2010), la ejecución del Programa de Vigilancia figuraría como una estrategia política con el objetivo de promover la cooperación en la puesta en marcha de una decisión tomada con antelación, lo cual de acuerdo a la Tabla 3, tiene un nivel de participación medio, al darse, en efecto, el involucramiento de las poblaciones locales. Sin embargo, los alcances de este tipo de participación son bajos, por no constituir una vía para la consideración de la opinión pública en materia de negociaciones ni toma de decisiones.

De acuerdo con Cano (2008) ocurre lo mismo, los términos bajo los que se involucra a la población de la RBLT en el Programa de vigilancia, corresponden a la cogestión, en la ejecución de una decisión ya tomada. Nuevamente esto es un nivel de participación medio con alcances bajos.

Aunque el caso del comité de Provicom es distinto, puede observarse también que el nivel de participación suscitado es medio, debido a que la conformación de dicho comité se derivó de la auto-organización de los habitantes del ejido y con ello consiguieron la meta que se plantearon: ser beneficiados con recursos económicos a cambio de sus acciones de vigilancia. En este caso, el nivel de incidencia alcanzado en materia de negociación y toma de decisiones, puede situarse en un estrato medio, debido a que su movilización contribuyó de forma efectiva a la puesta en marcha de este Programa. No obstante, los términos bajo los cuales se ejercieron los recursos económicos fueron impuestos por la parte institucional, sin dar cabida a la opinión y decisión ejidal. Se aprecia una acción institucional vertical en este sentido.

El *segundo momento* podría situarse de igual forma en un nivel de participación informativo. A pesar de que las capacitaciones constituyen una instancia importante para el fomento de una cultura de conservación entre los habitantes de la RBLT, en términos

de participación y desde la perspectiva de la buena gobernanza, no ha tenido alcances destacables.

Por su parte, el *tercer momento* no sólo confirma el carácter instrumental de la participación local en el Programa de vigilancia, sino que también pone de manifiesto una serie de aspectos relativos a las (in)capacidades institucionales, derivadas principalmente de la falta de personal y de recursos económicos. Además de dar cuenta de que la Vigilancia ambiental participativa, como política ambiental, está socialmente descontextualizada por no considerar los costos sociales y económicos que genera para los participantes.

De acuerdo al concepto de RB, en el cual se considera la participación de los habitantes locales en la gestión ambiental como un componente intrínseco (Brenner y de la Vega-Leinert, 2014; Vargas del Río, 2010), y de acuerdo al Programa de vigilancia ambiental, en el que se establece que la participación de la sociedad debe ocurrir en la planeación, la ejecución, la evaluación y la vigilancia de la política ambiental (Profepa, s/f), podría esperarse que el involucramiento de los habitantes de la RBLT en el marco de este Programa de vigilancia participativa, alcanzara niveles más altos y tuviera mayor incidencia en la gestión del ANP.

La decisión, entendida como nivel de participación (Cano, 2008), constituye una instancia deseable de involucramiento de la sociedad civil dentro del esquema de gobernanza de las RB, ya que es en este nivel en el que se da una verdadera alternancia del poder político (Cunill, 1997).

En base a los principios de la buena gobernanza, resulta evidente que el Programa de vigilancia ambiental participativa, no constituye, tal como ha sido implementado, una política institucional que promueva una justa participación de los habitantes locales para la gestión horizontal de la Reserva, gestión que debería ser observada en el manejo de uno de estos tipos de ANP. La participación promovida por medio del Programa de vigilancia, es una participación que ocurre a un nivel estéril en términos de planeación, negociación y alcance de acuerdos. El margen de intervención y decisión que los integrantes de los comités tienen mediante la aplicación de los Programas de vigilancia es reducido, al igual que sus alcances.

A partir de las entrevistas con los integrantes de los comités de vigilancia, han podido identificarse algunos aspectos que evidencian que las disposiciones en materia de protección ambiental no siempre son atendidas por los habitantes de la RBLT. Un aspecto que corrobora esto, es la persistencia de aprovechamientos prohibidos, como la tala de árboles, la captura de aves exóticas y su venta ilegal, la cacería, entre otros. Esta situación habla, por un lado, de limitantes institucionales en materia de vigilancia. Sin embargo, por otro lado, deja ver un aspecto de mayor relevancia, la desobediencia sistemática de ciertas disposiciones de protección ambiental.

Algunos ejemplos de lo anterior, son los testimonios recogidos en las entrevistas, mismos que hacen referencia al otorgamiento de permisos de aprovechamientos de madera y de cacería, ocurrido a nivel ejidal. A pesar de que estas actividades son identificadas por algunos de los integrantes de los comités como aprovechamientos indeseables, para otros son concebidas como medios legítimos de satisfacción de necesidades familiares.

Esto da cuenta de que en algunos casos, las disposiciones de protección ambiental no cuentan con la aceptación de los habitantes de la RBLT, por lo cual no son acatadas. De acuerdo con los principios teóricos expuestos con antelación, esto evidencia que no hubo procesos de negociación a partir de los cuales se definieran esquemas de protección y aprovechamiento de los recursos. Mientras que no hay acuerdos al respecto entre los habitantes locales y las autoridades ambientales, las reglas ejidales gozan de mayor aceptación y, como se vio más arriba, esto se debe a que dichas reglas se adecúan de mejor forma a las necesidades de los habitantes de la Reserva, permitiéndoles el aprovechamiento de ciertos recursos naturales. Cabe recordar que la gestión que se da a nivel ejidal, no sólo permite de facto algunos aprovechamientos que la legislación ambiental prohíbe, sino que también existen casos en los que se promueve la conservación de los recursos naturales de manera activa y se sancionan las acciones que no se ajustan a los reglamentos dispuestos por las autoridades ejidales en este sentido.

En cuanto a la implementación del Programa de vigilancia ambiental, también pueden identificarse algunos aspectos que recaen en la desobediencia, por ejemplo, el hecho de que los ilícitos ambientales que se detectan, procuran ser resueltos en primera instancia de manera interna o interejidal, antes que dar parte a las autoridades ambientales. Como pudo verse, en algunos casos se puso de manifiesto que la figura política de las autoridades comunales: comisariado ejidal y agente municipal, frecuentemente tienen mayor importancia que la figura de las autoridades ambientales de la RBLT.

De acuerdo al enfoque teórico planteado en este trabajo, la legitimidad de un régimen de gobernanza ambiental, es un aspecto condicionante para el buen funcionamiento del mismo. Debe existir participación efectiva de los habitantes locales de la RBLT en procesos de negociación y toma de decisiones para que existan acuerdos en materia de aprovechamientos y protección de recursos naturales y que estos sean respetados.

La desobediencia expresa de las disposiciones de protección de la biodiversidad, deja constancia de que éstas no cuentan con el consentimiento de los habitantes locales y que no reflejan su interés. El tipo de participación que ocurre en el marco del Programa de Vigilancia ambiental participativa, no puede generar un cambio en este sentido. Es preciso involucrar a los integrantes de los comités y a las autoridades ejidales en instancias de diálogo con las autoridades de la Reserva para realizar ajustes en la normatividad, ya que en la medida en la que ésta procure los intereses de los habitantes locales, será igualmente respetada.

Promover la participación de los integrantes de los comités de vigilancia en una etapa de evaluación (Cano, 2008), resultaría importante para procurar generar mayor efectividad en las disposiciones de protección a la biodiversidad y mayor legitimidad en el Programa de vigilancia y en las autoridades ambientales de la RBLT.

6.2 Justicia

A partir de los resultados expuestos, en este apartado pueden considerarse los siguientes aspectos sobre justicia ambiental: por un lado, el desequilibrio en la repartición de costos y beneficios entre actores sociales de las medidas de conservación y las restricciones de aprovechamientos de recursos naturales a partir del decreto de la Reserva; los costos y beneficios que se generan para los integrantes del Programa de vigilancia ambiental participativa, a raíz de su ejecución y la exclusión de los habitantes de la Reserva en el diseño del Programa de vigilancia.

Como pudo verse, a pesar de que para algunos el decreto de la Reserva no constituyó un impacto negativo, resulta evidente que para otros sectores sí ocurrieron cambios en los regímenes de aprovechamiento de recursos naturales que los han limitado en términos productivos. A pesar de que en algunos casos han sido fortuitos estos impactos, ya que dependen de factores como la situación geográfica de cada localidad. Por ejemplo, en el caso de algunas localidades ubicadas en la costa, experimentaron un incremento en la afluencia de turistas a partir de la declaratoria de la Reserva, lo cual potenció sus

actividades productivas. Por otro lado, en el caso de ejidos situados en terrenos sin atractivos turísticos y en los que las condiciones del suelo tienen un potencial productivo bajo, la calidad de vida de las personas se tornó crítica al no poder hacer uso de los recursos naturales como las especies maderables, o de algunos fragmentos de sus parcelas en los que se iniciaba la regeneración natural de la vegetación.

En este sentido, puede decirse que el decreto de la Reserva generó asimetrías en las posibilidades que cada comunidad tiene para procurar su bienestar. Hay que mencionar que además de la situación geográfica de cada localidad, el capital social y cultural de los diferentes sectores sociales en la Reserva, también juega un rol determinante. Por ejemplo, algunos han afrontado las limitaciones productivas mediante el emprendimiento de proyectos ecoturísticos, mientras que otros han continuado desarrollando sus actividades productivas tradicionales sin tener un proceso de adaptación a la normativa de la Reserva y, por tanto, observando un rezago en materia de desarrollo.

Otros caso de asimetría en el aprovechamiento y acceso a los bienes naturales dentro del ámbito de la RBLT, los constituye la situación a la cual hizo referencia uno de los entrevistados, en donde figura la aplicación imparcial de la normativa ambiental entre diferentes sectores sociales de la Reserva. Mientras que a algunos se les ha impedido el aprovechamiento de madera muerta, por ejemplo, otros cuentan con extensiones grandes de potreros y llevan a cabo actividades de alto impacto ambiental (la ganadería) a la vista de las autoridades ambientales. O por otro lado, aquellos que se dedican de manera sistemática a cometer ilícitos ambientales, como la cacería de mamíferos o el tráfico de aves, sin que las autoridades ambientales, de acuerdo a los datos de las entrevistas, lleven a cabo acciones efectivas para impedirlo.

Trascendiendo el ámbito territorial de la RBLT, las restricciones de aprovechamiento de recursos naturales pueden concebirse en términos de inequidad entre poblaciones rurales y urbanas, en la medida en la que algunos sectores sociales de la Reserva son impedidos de hacer uso de sus recursos, con lo cual sus capacidades productivas se limitan, mientras que en otros ámbitos, a escala regional, se benefician de la conservación ambiental, mediante los servicios ambientales que la protección de la biodiversidad en la Reserva provee, sin asumir el costo de las restricciones de aprovechamiento.

Los tres casos anteriores constituyen situaciones de acceso desigual a los recursos naturales. En el primero de ellos, algunos esfuerzos institucionales son requeridos con el

fin de generar igualdad de oportunidades entre los habitantes de la RBLT. Como se mencionó más arriba, la capacidad de agencia de los actores sociales varía de acuerdo a diferentes circunstancias, y es responsabilidad de las autoridades ambientales resolver estas asimetrías, generando igualdad de oportunidades para todos los habitantes dentro de la Reserva (Bassols, 2011). En este caso podría tratarse de capacitaciones enfocadas al emprendimiento de proyectos productivos en base a las condiciones geográficas de cada localidad.

Por su parte, el segundo y el tercer caso, constituyen situaciones de confrontación entre diversos sectores sociales, lo cual tiene lugar dentro de los planteamientos de Martínez Alier, sobre el conflicto de acceso entre sectores económicamente más favorecidos y otros más deprimidos, y entre poblaciones rurales y poblaciones urbanas. Estas situaciones constituyen obstáculos para el cumplimiento de los principios de partes iguales y de conservación del acceso de Riechman y Weiss respectivamente. Al mismo tiempo, en los términos de H. Jonas (en Espinosa, 2012), se observa un obstáculo importante hacia la cristalización de uno de los principales objetivos de las RB, el desarrollo sustentable, ya que el acceso desigual a los recursos naturales entre integrantes de una misma generación, provoca ineludiblemente impactos negativos y asimetrías en las oportunidades de las generaciones futuras. En otras palabras, los descendientes de las personas pertenecientes a sectores sociales desfavorecidos en el presente, tendrán menores oportunidades que los descendientes de personas que tengan mejores condiciones en la actualidad. La lógica intergeneracional del desarrollo sustentable se ve interrumpida si no se cumple la igualdad de acceso entre sectores intrageneracionales.

Ahora bien, en cuanto a la ejecución del Programa de vigilancia, también pudo apreciarse que existen algunos aspectos que recaen dentro de la injusticia. En este sentido puede mencionarse que resulta injusto para los participantes del Programa, tener que asumir determinados costos económicos que genera la implementación del mismo, tal como las llamadas telefónicas o el transporte al momento de intentar interponer alguna denuncia o el combustible necesario para la realización de rondines en la playa, en el caso de los comités tortugueros y de los comités situados en la zona de manglar. Especialmente si se toma en cuenta que los recursos económicos de los habitantes de la RBLT en general, son notablemente limitados.

Además de lo anterior, otro aspecto más de injusticia, es el hecho de que existan apoyos económicos y equipamiento para algunos comités de vigilancia, el caso de los comités tortugueros principalmente, y que para otros no haya este tipo de beneficios. Esto da cuenta de que el trato institucional para los habitantes de la RBLT no es igualitario, lo cual tiene altas probabilidades de generar fragmentación social, además de afectar la imagen institucional.

Por otra parte, los riesgos a los cuales se enfrentan los integrantes de los comités de vigilancia al desempeñar sus actividades: accidentes y/o conflictos con infractores, son también aspectos de injusticia, particularmente si se considera que no existen seguros médicos para los participantes, ni apoyos económicos que en determinado momento pudieran contribuir a cubrir gastos médicos derivados de accidentes ocurridos durante la realización de rondines de vigilancia.

En otro sentido, en línea con las ideas de Hervé (2010), puede identificarse otro aspecto que recae sobre el tema de la injusticia. El hecho de que el Programa de vigilancia sea una política ambiental en la cual la participación de los habitantes locales no figura más allá de la etapa de ejecución. Para este autor, la inclusión de los stakeholders en la etapa de definición de políticas públicas en materia ambiental es un tema de justicia que, como ya pudo verse, no ocurrió en este caso. Esta postura parece un buen argumento en el contexto del manejo de RB que, como ya se mencionó, se distinguen en su concepción teórica, por incluir a las poblaciones locales en los procesos de toma de decisiones.

6.3 Efectividad

En cuanto a la efectividad del Programa de vigilancia ambiental participativa, deben considerarse los siguientes aspectos: el cumplimiento de la normativa del Programa de Vigilancia en sí y el cumplimiento de los objetivos que este tiene.

Dos aspectos resultan relevantes en cuanto al cumplimiento de la normativa del Programa de Vigilancia Ambiental Participativa. Por un lado, el número de integrantes que como mínimo se contempla para la conformación de un comité de vigilancia. Como pudo verse, a excepción de los comités tortugueros, la mayoría de los que se han conformado en la RBLT no alcanzan el mínimo de 10 integrantes. En términos de vigilancia, esto constituye una limitante, debido a que la tarea de resguardar un territorio y asegurar que no se cometan ilícitos ambientales, recae sobre pocos individuos, lo cual dificulta tener un control adecuado del territorio. En términos de participación, resulta de igual forma una

debilidad, ya que el número de individuos involucrados en el marco de un Programa que pretende generar participación, es notablemente bajo. Particularmente si se compara el total de habitantes de la RBLT con el total de participantes en los comités de vigilancia.

Por otro lado, la ausencia de un plan de trabajo para cada comité, genera ambigüedad en las tareas a realizar y en extensión, inconsistencia en las labores de vigilancia. Como pudo observarse, la mayor parte de los comités en la RBLT no cuentan con una forma sistemática de llevar a cabo sus labores de vigilancia e incluso para algunos, esta es una labor casual. La implementación de un programa de protección ambiental bajo estos términos, no puede esperar buenos resultados. Aunque no puede omitirse el hecho de que en ciertos casos la sola presencia de comités de vigilancia tuvo incidencia directa en el control de aprovechamientos no sustentables de los recursos naturales, el mérito de ello no radica en la forma como se ejecutan las acciones de vigilancia. Por esta razón, resultaría importante incrementar la formalidad en las labores de vigilancia los comités, para potenciar los buenos resultados del Programa.

Además de esto, si se toma en cuenta que en la mayoría de los casos las autoridades ambientales se han ausentado una vez que los comités han quedado conformados, por lo que no se les ha dado un seguimiento oportuno, las probabilidades de éxito disminuyen aún más. Este aspecto expresa mucho de las partes institucionales. Por un lado puede reflejar desinterés en el seguimiento de una política ambiental que las propias instituciones implementan; lo cual podría hacer pensar que para éstas, se trata de un mero trámite, de una acción política que se alinea con los debates más contemporáneos de la gestión pública, pero que mantiene una trascendencia irrelevante en la práctica. Por otro lado, evidencia una gran debilidad institucional en materia de recursos humanos.

En cuanto al objetivo de generar participación, puede decirse que en estricto sentido se cumple. No obstante, como ya pudo verse, la participación que ocurre en el marco de implementación del Programa de Vigilancia ambiental resulta limitada en términos cuantitativos, como ya se mencionó, así como en términos cualitativos, cuando se contrasta con la teoría sobre buena gobernanza y manejo de RB. Además, pudo verse que aun en la manera tan mecánica como se da la participación, se presentan obstáculos que impiden el buen funcionamiento del Programa de Vigilancia, debido a que existen aspectos propios del contexto local, que no se tienen en cuenta. Por ejemplo, el limitado acceso a medios de comunicación para la realización de denuncias.

En cuanto al cumplimiento de la normativa ambiental dentro de la RBLT, puede decirse que la presencia de comités de vigilancia en algunas zonas de la Reserva, ha contribuido al control parcial de aprovechamientos no sustentables, tal como pudo constatarse a partir del testimonio de algunos de los entrevistados. Con esto puede considerarse que existe cierto nivel de éxito en la aplicación del Programa. No obstante, también se puso de relieve que existe un fenómeno de deserción, con lo cual se pone en riesgo el potencial que tiene la vigilancia ambiental participativa, así como la imagen institucional.

Por otro lado pudo observarse que, a diferencia de las acciones institucionales implementadas con el objetivo de hacer cumplir la normativa de protección ambiental en la Reserva, aquellas emanadas de las autoridades ejidales y comunales observan un mayor nivel de respeto y acato. Este aspecto resulta sumamente relevante porque, como se vio en el apartado teórico, las reglas y normas que se ajustan más al interés de la sociedad civil suelen ser las más respetadas, sin la necesidad de ser impuestas. Esto indicaría que las autoridades ejidales y comunales están al tanto de las necesidades de los habitantes locales y que las reglas de protección y aprovechamiento se fundamentan en dichas necesidades. La proximidad de las autoridades en el caso de los ejidos y comunidades, dota de coherencia contextual a la normativa ambiental a esta escala. Esto puede ser un aspecto clave para el éxito y la eficacia de las normas ambientales institucionales. En base a esto valdría la pena someter a una evaluación la organización ejidal en materia de protección y aprovechamiento de recursos naturales para determinar su posible integración formal, en el régimen de gobernanza de la Reserva.

7. Conclusiones

A partir de la realización de este trabajo de investigación, en el cual se ha tenido como objetivo principal hacer una caracterización del régimen de gobernanza ambiental de la RBLT, en base a los principios que conforman la buena gobernanza y con el referente empírico del Programa de Vigilancia Ambiental Participativa, se ha podido observar que el régimen de gobernanza ambiental en la Reserva presenta algunos aspectos que constituyen áreas de oportunidad; que deben ser atendidas para incrementar las posibilidades de éxito y hacer de esta ANP un instancia efectiva de implementación de estrategias para el desarrollo sustentable.

Como podrá verse a continuación, algunas de las áreas de oportunidad constituyen retos que encuentran solución a nivel local, mientras que otras trascienden esta escala y se

sitúan en esferas de mayor amplitud, tal el caso de los aspectos que se relacionan exclusivamente con el desenvolvimiento interno de las instituciones.

Por otra parte, debe ser mencionado que en términos generales y en base al alcance de esta investigación, el Programa de Vigilancia Ambiental Participativa se aprecia como una política ambiental positiva con, principalmente, un gran potencial como instrumento de gobernanza ambiental a nivel local.

Para poder dar un orden apropiado a este último apartado, se procederá procurando dar respuesta a las preguntas que guiaron la investigación.

1. ¿Qué aspectos se apegan al principio de legitimidad y cuáles se alejan de este?

Como pudo verse en el apartado teórico, la legitimidad es un aspecto que recae sobre las autoridades de un determinado régimen político y, en este caso, éstas están representadas por la PROFEPA y la CONANP. El concepto de legitimidad no sólo hace referencia a dichas autoridades, sino también a las reglas y normas que de éstas emanen y bajo las cuales una comunidad política pretende ser gobernada. Como se vio, la obediencia de estas reglas es un aspecto que expresa en buena medida si existe o no legitimidad en ellas, ya que las reglas deben ser una vía para el alcance del interés público y bajo este entendido, deberían ser respetadas.

La participación constituye un aspecto esencial en este sentido, ya que es por esta vía que se torna posible entablar una relación de diálogo, negociación y acuerdos entre sociedad civil y autoridades. La obediencia de las reglas en un régimen político, depende entonces de que éstas sean representativas del interés y las necesidades de la sociedad civil. Universo que, en el caso que nos ocupa, está conformado por los habitantes de la RBLT, representados a su vez por los integrantes de los comités de vigilancia.

En lo que respecta al tema de la participación, uno de los primeros aspectos interesantes es que existe un amplio margen interpretativo en la utilización del término. No existe claridad en este sentido y por lo tanto se da lugar a la especulación con el involucramiento de los habitantes locales en la gestión de la RBLT. En términos generales, no puede negarse que este programa promueve la participación local en la Reserva, sin embargo, como se vio, existen evidencias que hacen posible cuestionar este tipo de participación.

Aspectos básicos como la negociación de intereses y la toma de decisiones en el marco de la buena gobernanza y la gestión de RB, no encuentran cabida en la implementación de esta política participativa. El involucramiento de la población local ocurre de una forma instrumental y mecánica, que no hace posible un intercambio de información de interés general entre autoridades ambientales y habitantes locales.

Además, la participación dentro del marco de esta política tampoco tiene un alcance relevante en términos cuantitativos, debido a que el número de comités de vigilancia existentes en la Reserva y el número de participantes, muestra un amplio rezago si se le compara con el número de localidades y de habitantes en la misma. La participación de las mujeres es un tema que también ha mostrado ser insipiente. Lo anterior, junto a la deserción que existe en el Programa, da constancia de que como instrumento para la participación local, la Vigilancia ambiental está lejos de ser efectiva.

Por otro lado, también pudo observarse que la normativa en materia de protección ambiental no es respetada en muchos casos. Esto habla de que las disposiciones de protección a la biodiversidad, emanadas de las autoridades ambientales, no se ajustan al interés y las necesidades de los habitantes de la Reserva, por lo cual no son respetadas. Además, a partir del testimonio de varios entrevistados, pudo notarse que las autoridades y las reglas ejidales cuentan con mayor validez que las gubernamentales. A diferencia de estas últimas, las primeras observan mayor adecuación al contexto socioeconómico, por lo cual normalmente son respetadas. Es preciso recordar que las reglas ejidales no sólo otorgan ciertos aprovechamientos prohibidos por las instituciones gubernamentales, sino que alientan también a los integrantes de las comunidades y ejidos a proteger los recursos naturales y, de hecho, llevan a cabo acciones concretas con este fin.

En base a lo anterior, puede decirse que las autoridades de la RBLT tienen un importante trabajo por hacer para lograr que los habitantes de la Reserva encuentren representatividad en la normativa de protección a la biodiversidad y en extensión, ésta no necesite ser impuesta. Como ya se ha dicho en repetidas ocasiones la participación es un aspecto clave para lograr esto y como se argumenta más abajo, los comités de vigilancia mantienen un importante potencial para lograrlo.

2. ¿Qué aspectos cumplen con el principio de justicia ambiental y cuáles no lo hacen?

En lo que respecta al tema de la justicia ambiental, se ha podido observar que los costos y beneficios de la conservación en la RBLT no muestran un equilibrio entre los habitantes de la Reserva. Pudo constatarse que desde el decreto del ANP algunas comunidades sufrieron perjuicios importantes como la pérdida de una parte de su territorio. Otros se vieron limitados en sus actividades productivas con las nuevas disposiciones en materia de protección ambiental. El caso de la producción de chayote es un buen ejemplo de esto. Por otro lado, algunos no consideran haber experimentado ningún cambio significativo en los regímenes de aprovechamiento de recursos a partir del decreto de la Reserva, mientras que una minoría, ha visto beneficios debido a que su actividad productiva se incrementó tras la creación del ANP. Además de esto, de acuerdo al testimonio de los entrevistados, las restricciones de aprovechamientos de recursos naturales no son aplicadas de forma imparcial por las autoridades ambientales, permitiendo que algunos lleven a cabo actividades prohibidas, aun cuando no se trata de satisfacer necesidades básicas, mientras que a la mayoría éstas les son prohibidas.

Es una realidad que en la Reserva existen sectores sociales con mayores oportunidades para acceder a mejores niveles de vida mientras que otros se encuentran severamente deprimidos. En base a esto, puede decirse que la justicia ambiental constituye una asignatura pendiente para las autoridades ambientales en la Reserva que no puede postergarse, ya que como se vio, no es posible alcanzar la meta del desarrollo sustentable si no existe igualdad en el acceso a los recursos naturales.

Por otro lado, en el marco de implementación del Programa de Vigilancia ambiental, también se identificaron aspectos que revelan lo que podría considerarse como externalidades institucionales. Por ejemplo, el hecho de que los integrantes de los comités tengan que absorber algunos costos económicos generados por la ejecución del Programa: combustible para cuatri-motos y lanchas, reparaciones mecánicas de estos vehículos, el costo de las llamadas para la realización de denuncias, etc.

Además, la fragmentación social que ocurre a partir de las denuncias entre vecinos es también un costo social que los integrantes de los comités de vigilancia asumen. Siendo injusto per se este hecho, el nulo respaldo que ofrecen las instituciones ante esta situación, agrava la situación de injusticia.

Con el fin de remediar estas situaciones, es preciso someter el Programa de Vigilancia ambiental participativa a un proceso de evaluación como política ambiental, y que de ello

surjan mecanismos para eliminar estas externalidades. En este sentido, encuentra cabida el argumento de Hervé (2010), en el cual afirma que la participación social en la definición de políticas públicas ambientales, es también un tema de justicia.

3. ¿De qué forma se cumplen los objetivos de generar participación y asegurar la protección de la biodiversidad ante los usos no sustentables de los recursos naturales en la RBLT?

Como pudo verse, los objetivos que dan pauta a la implementación del Programa de vigilancia ambiental son alcanzados de manera inconsistente. La participación, como ya se vio, ocurre de una forma que se aleja del tipo de participación social que se espera en un régimen de buena gobernanza. Aun con esto, la poca participación que logra generarse, se ha desalentado debido a las fallas y limitaciones institucionales.

En cuanto a la protección de los recursos naturales, puede notarse que no se logra en su totalidad, sin embargo, se ha podido constatar que la presencia de comités de vigilancia en algunos casos ha contribuido a disminuir la incidencia de delitos ambientales y con ello, puede afirmarse que esta política ambiental tiene un importante potencial en materia de protección a la biodiversidad. Vale la pena mencionar que la mayoría de los casos en donde han sido controlados los aprovechamientos no sustentables de los recursos naturales, coinciden con casos en donde existen intereses específicos por conservar estos recursos, ya sea porque los ejidos llevan a cabo proyectos ecoturísticos o simplemente porque es de su interés la conservación de la biodiversidad. En este último aspecto, las capacitaciones han jugado un rol determinante al incrementar el conocimiento ambiental de los habitantes locales. En una menor medida, el temor de ser denunciado por algún integrante de los comités de vigilancia ha sido un motivo más que reduce la incidencia de delitos ambientales.

4. En base a las teorías sobre buena gobernanza y de manejo de RB, y al marco de implementación del Programa de vigilancia ambiental participativa ¿Cuáles son los aciertos y los retos que existen en el régimen de gobernanza ambiental de la RBLT?

El Programa de Vigilancia Ambiental Participativa se aprecia como una política ambiental con un gran potencial en la contribución a la buena gobernanza de la RBLT. A pesar de los aspectos negativos que se han podido identificar en el marco de su implementación, constituye una base de gran relevancia para el involucramiento pleno de los habitantes

locales, entendiendo esto como la participación efectiva de dichos habitantes en instancias de diálogo, negociación y toma de decisiones.

Resulta importante hacer parte del Programa, mediante procesos de negociación, los reglamentos ejidales en materia de protección y aprovechamiento de recursos naturales. También se aprecia como un ejercicio interesante, dar lugar a estos comités, mediante un representante, en el Consejo Técnico Asesor del ANP y, en base a ello, hacer parte de la agenda política de la Reserva las necesidades e intereses de los habitantes locales.

Una fase de evaluación del Programa de Vigilancia, podría generar aportes valiosos para rediseñarlo y ajustarlo con mayor precisión al contexto social y económico de la RBLT. Esto aumentaría las probabilidades de éxito para el mismo. Para ello sería necesario implementar mecanismos de consulta y diálogo con los participantes del Programa y con las autoridades de los ejidos y comunidades, con el fin de obtener información precisa sobre las fallas que existen en el diseño e implementación del Programa y posteriormente corregirlos. Tomar en cuenta la opinión de los integrantes con este objetivo, podría contribuir a revivir su interés por participar y detener así el proceso de deserción que pudo identificarse. Esto aseguraría la mejora y continuidad del Programa.

Como pudo verse, el desequilibrio que existe entre los habitantes de la RBLT en cuanto a los impactos y beneficios que trajo consigo el decreto de la misma, es un reto importante. Tomando en cuenta que en la mayoría de los casos existen carencias económicas y que los proyectos ecoturísticos han mostrado ser una buena alternativa productiva, dar apoyo a estos proyectos puede ser una vía para contribuir a mejorar las condiciones económicas de los habitantes de la Reserva y al mismo tiempo generar interés genuino en la conservación. Dichos apoyos pueden ser mediante talleres y capacitaciones o mediante financiamiento de los proyectos. Además de ello, el apoyo para llevar a cabo actividades como la producción de agroalimentos orgánicos, figura como otra alternativa importante.

En cuanto a la parte institucional, uno de los principales vacíos es la falta de personal. No es posible dar seguimiento a los comités de vigilancia con esta limitante. Este aspecto ha mostrado ser una de las causas principales del poco éxito de los comités de vigilancia. Continuar la implementación del Programa bajo estos términos no puede asegurar el alcance satisfactorio de los objetivos. Las acciones federales para la conservación ambiental no pueden quedarse en eventos como la simple declaratoria de RB y otro tipo de ANP, o la implementación de políticas ambientales descontextualizadas. Es preciso

dotar a las instituciones ambientales con los recursos económicos y humanos necesarios para poder cumplir con los requerimientos básicos de gestión de un ANP.

8. Bibliografía

Adams, W., Hutton, J. (2007) People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation. *Conservation & Society*, Vol. 5, No. 2, pp. 147-183

Adger, W., Benjaminsen, A., Brown, K., Svarstad, H. (2001) Advancing a Political Ecology for Environmental Discourses. *Development and Change*, Vol. 32, pp. 681-715

Adger, N., Brown, K., Fairbrass, J., Jordan, A., Paavola, J., Rosendo, S. y Sayfang, G. (2003) Governance for sustainability: towards a “thick” analysis of environmental decisionmaking, *Environmental planning*, Vol. 35, 1095- 1110.

Alfie, M. et al. (2011) Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, un nuevo instrumento de política. En Alfie, M. (Editora) (2011) *Comprometidos para negociar: conflicto y gobernanza ambiental (Holanda, Canadá y México)* México, UAM-C, Juan Pablos Editor.

Bassols, M. (2011) Gobernanza: una Mirada desde el poder. En Bassols, M. y Mendoza C. (Coord.) (2011) *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos-uam Iztapalapa, Barcelona, España.

Batisse (1993) Biosphere Reserves, an overview. *Biosphere reserves: the theory and the practice*, UNESCO, Nature & Resources, Vol. 29, No. 1-4.

Brenner, L. y Hüttl, H. (2009) *Ecología Política, Un análisis geográfico de conflictos en un “medio ambiente politizado”*. Presentado con base en el ejemplo de la Reserva de Biosfera Sian Ka’an, Quintana Roo.

Brenner, L. y Vargas, D. (2010) Gobernabilidad y Gobernanza Ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biósfera Sian Kaa’an. *Polis*, Vol. 6, No. 2, pp. 115-154.

Brenner, Ludger (2011) Retos para la gobernanza ambiental en México: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, pp. 141-175, en: *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas*, eds. Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana

Brenner, L y Job, H. (2012) Challenges to Actor-oriented Environmental Governance: Examples from three Mexican Biosphere Reserves” en: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (Journal of Economic and Social Geography)*, 103(1): 1-19

Brenner, L. y de la Vega-Leinert, C. (2014) La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera el Vizcaíno. *Región y Sociedad*, Año xxvi, No. 59. El Colegio de Sonora.

Brenner, L. y de la Vega-Leinert (2016) En comentarios de revisión de la presente tesina

Cano, L. Fernanda (2008) La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.

Cantú, R., Whright, G., Scott, M. and Strand, E. (2004) Assessment of current and proposed nature reserves of Mexico based on their capacity to protect geophysical features and biodiversity. *Biological conservation* 115, 411- 417.

Challenger, A., et al. (2009) Factores de cambio y estado de la biodiversidad, en *Capital natural de México*, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio. Conabio, México, pp. 37-73.

Chernobilsky, L. (2006) El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos. En Vasilachis, I. (2006) (Coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa editorial.

CONANP (2006) Programa de conservación y manejo, Reserva de la biosfera Los Tuxtlas, CONANP SEMARNAT, México.

CONANP (2011a) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/ , última actualización 24.06.11, fecha de consulta 20.10.11.

CONANP (2011b) Actualización de la tasa de cambio del uso del suelo en la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Dirección Regional Planicie Costera y Golfo de México, Informe final.

CONANP (2016) Áreas Naturales Protegidas Decretadas. Disponible en: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos Última actualización: Enero 2016. Fecha de consulta: 12.02.2016.

Cunill, N. (1997) Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

De la Vega-Leinert, C. y Stoll-Kleemann, S. (2012) Retos y oportunidades en el manejo de la biodiversidad: el caso de las reservas de la biosfera. En Rosales, R., Benner, L. y Mendoza, C. (2012) (Coords.) Geografía económica y social. Actores, instituciones y procesos globales. Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, Siglo xxi editores.

Díaz, I. (2010) Ecoturismo comunitario y género en la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas (México), Pasos vol. 8 No. 1 151-165.

Durand, L. (2010) Pensar Positivo No Basta, Actitudes en Torno a la Conservación en la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla, México, Vol. 35, N° 6, Interciencia.

Durand, L. y Vázquez, L. (2011a) Biodiversity conservation discourses. A case study on scientists and government authorities in Sierra de Huautla Biosphere Reserve, México, Land Use Policy, Volume 28, Number 1.

Durand, L., Figueroa, F. y Guzmán, M. (2011b) La ecología política en México, ¿Dónde estamos y para dónde vamos?, Estudios sociales, Revista de investigación científica, Vol. XIX, No. 37 281- 308.

Escobar, J. (2007) El Desarrollo Sustentable en México (1980-2007), Revista digital universitaria, Vol. 9, No. 3

Espinosa, A. (2012) La justicia ambiental, hacia la igualdad en el disfrute del derecho a un medio ambiente sano. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, No. 16.

Fabre, D. (s/f) Cambios en el paisaje y formas emergentes de organización en el trópico húmedo mexicano. La colonización del valle Uxnapa, Veracruz (1970- 1988).

Ferrando, J. (1971) Poder y Legitimidad. Estudios.

Ferrer, G. (2014) El debate filosófico acerca de la justicia intergeneracional. Capítulo 1 de Los derechos de las futuras generaciones desde la perspectiva del derecho internacional: el principio de equidad intergeneracional. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.

Ferro, H. (2009) Los principios de la legitimidad política (Ferrero y los genios invisibles de la ciudad). Revista diálogos de saberes, pp. 201-211.

Figuerola, F. y Sánchez-Cordero, V. (2008) Effectiveness of natural protected areas to prevent land use and land cover change in Mexico, Biodiversity Conservation

Fontaine, G. y Velasco, S. (en Andrade, K. Cood.) (2011) La conceptualización de la gobernanza, de lo descriptivo a lo analítico, Gobernanza ambiental en Perú y Bolivia: tres dimensiones de gobernanza: recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas, Cuadernos de trabajo, FLACSO, Ecuador, IUCN Sur.

Görg, C. (2007) Landscape governance, The “politics of scale” and the “natural” conditions of places, Science direct, Geoforum.

Guevara, S., Laborde, J. y Sánchez, G. (2000) La Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, México. Programa de Cooperación Sur-Sur Sobre Desarrollo Socioeconómico Ambientalmente Adecuado, Documentos de Trabajo. No. 29

Guevara, S. y Laborde, J. (2008) The Landscape Approach: Designing New Reserves for Protection of Biological and Cultural Diversity in Latin America. Environmental Ethics.

Herrero, M. (2003) Legitimidad política y participación. Anuario filosófico 36. Universidad de Navarra.

Hervé, D. (2010) Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Revista de Derecho (Valdivia), Vol. Xxiii. Pp. 9-36.

Hidalgo, R. (2009) De la selva al potrero, Desencuentros entre las formas culturales de apropiación territorial y las políticas agrarias y ambientales, El caso de la microrregión Perla del Golfo, Sur de Veracruz, Tesis de licenciatura en Etnología, Escuela Nacional d Antropología e Historia, México, D.F.

Legorreta, D. (s/f) Anti-democratic processes in Mexico's Environmental policy and their relation to inequality and deterioration of natural resources: the case of Montes Azules and Lacantun Biospher Reserves, Chiapas.

Legorreta, D. (2008) Democracia, desigualdad y política ambiental, Un enfoque interdisciplinario para una política democrática ambiental, Jornadas Anuales de investigación.

Mallimaci, F. y Giménez, V. (2006) Historia de vida y métodos biográficos. En Vasilachis, I. (2006) (Coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa editorial.

Nygren, A. y Rikoon, S. (2008) Political ecology revisited: integration of politics and ecology does matter, Society and natural resources, Routledge, Taylor and Francis group.

PAM (2008) Plan de Acción de Madrid Para las Reservas de Biosfera 2008-2013, UNESCO, MAB.

Paré, L. y Fuentes, T. (2007) Gobernanza Ambiental y Políticas Públicas en Áreas Naturales Protegidas, Lecciones desde Los Tuxtlas, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones, México.

PROFEPA (s/f) Manual de Vigilancia Ambiental Participativa. Subprocuraduría de recursos naturales.

Quintana, A. (2006) Metodología de investigación científica cualitativa. Psicología: tópicos de actualidad. Lima.

Quintanar, J. (2015) Ganaderos y sector ambientalista en la Reserva de Biosfera Los Tuxtlas: ¿Intereses contrapuestos inconciliables? Tesis de licenciatura en Geografía Humana, División de ciencias sociales y humanidades, UAM Iztapalapa.

Herrera, R. (2004) ¿Buena Gobernanza Contra Buen Gobierno?, Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Volumen 10, Número 1.

Riechmann, J. (2003) Tres principios básicos de justicia ambiental. Artículos y secciones especiales, Revista internacional de filosofía política, No. 21. Ejemplar dedicado a: Naturaleza y sentido de la guerra de hoy, pp. 103-120.

Robles, B. (2011) La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico Cuicuilco, vol. 18, núm. 52, pp. 39-49 Escuela Nacional de Antropología e Historia Distrito Federal, México

Rochelau, D. (2008) Political Ecology in the key of policy: from chains of explanation to webs of relation. *Geoforum*, 39, pp. 716-727.

Romero, J. y Farinós, J. (2011) Redescubriendo la Gobernanza Más Allá del Buen Gobierno. Democracia Como Base, Desarrollo Territorial Como Resultado. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Número 56.

Siemens, A. (2009) Una manera de ver Los Tuxtlas. Paisaje de Mesoamerica. Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad, México DF.

Stoll-Kleemann, S. (2003).Assesing Biosdiversity Manegment Approaches- The Case of Biosphere Reserves. Humboldt University of Berlin, pp. 22

Swiderska, K., Roe, D., Siegele, L. y Grieg-Gran, M. (s/f) The governance of nature and the nature of governance, Policy that works for biodiversity and livelihoods, IEED

UNESCO (2011), Biosphere reserves, <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/#topPage> . Sin fecha de última actualización. Fecha de consulta 19.10.11

UNESCO (2016) Programa el Hombre y la Biosfera (MAB), Reservas de Biosfera, http://www.unesco.org/new/es/mediaservices/singleview/news/twenty_new_sites_added_to_unescos_world_network_of_biosphere_reserves

Urquidí, Víctor (1994) Economía y Medio Ambiente, capítulo de La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Alberto Glender y Víctor Lichtinger compiladores, SER, Fondo de Cultura Económica, México.

Vargas del Río, D. (2010) Espacios comunitarios sujetos a conservación y turismo: retos para la gestión costera participativa en México. Departamento de Ingeniería Hidráulica, Marítima y Ambiental, Universidad Politécnica de Cataluña.

Vasilachis, I. (2006) La investigación cualitativa, en Vasilachis, I. (2006) (Coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa editorial.

Villa-Córdoba, L. (2014) Environmental Institutions and Collective Action: The Case of the Tuxtlas Biosphere Reserve in Mexico, Policy Paper Submitted for MA Governance & Development Institute of Development Studies, University of Sussex.

Weiss, E. (1992) In fairness to future generations and sustainable development, American University International Law Review, Vol. 8, Issue 1.

9. Anexo 1: guión de entrevista

1. ¿Desde cuándo existe este Comité?
2. ¿Cómo se conformó?
3. ¿Por qué decidió participar en el Comité?
4. ¿Reciben algún tipo de capacitación por parte de Profepa?
5. ¿Reciben algún tipo de apoyo?
6. ¿Cómo han actuado al detectar algún ilícito?
7. ¿Cómo ha actuado la Profepa?
8. ¿Cuántas veces han denunciado algún ilícito?
9. ¿Profepa atendió siempre estas denuncias?
10. ¿Cuáles son los principales ilícitos ambientales en la zona?
11. ¿Cuáles cree que sean las causas de que existan estos ilícitos ambientales?
12. ¿Cuál es la principal actividad productiva en la localidad?
13. ¿Cómo es el nivel de vida de la gente de las comunidades?
14. ¿Considera que la conservación ha afectado las actividades productivas de las personas?
¿Cómo?
15. ¿Las autoridades han hecho algo para compensarlo?

Muchas gracias por su tiempo, por mi parte es todo ¿Le gustaría agregar algún comentario?