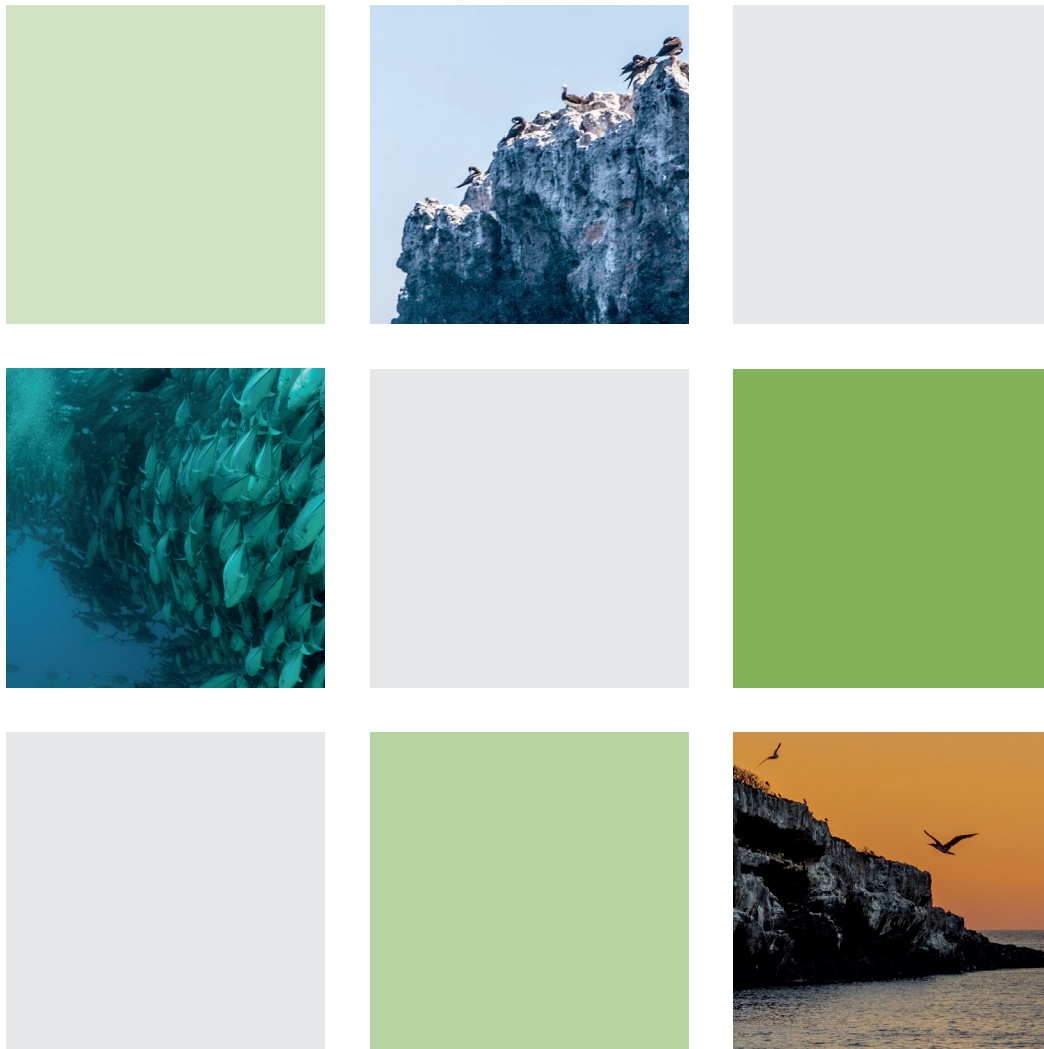




TRANSFORMANDO LAS ÁREAS NATURALES



COMO ESPACIOS DE PAZ
EN EL NOROESTE
MEXICANO

Contenido

	Conflictividad socioambiental en las Áreas Naturales Protegidas del Noroeste: aproximaciones conceptuales y mapeo de percepciones en tres territorios	
06		
	Presentación	7
	Conflictos socioambientales	9
	Planteamiento de problema	9
	Un primer paso, comprender qué son los conflictos	11
	El segundo paso, abordar los conflictos socioambientales	12
	Causalidad de los conflictos	13
	Dimensión de los problemas	16
	Características de los conflictos	17
	Transformación positiva de conflictos	18
	Metodología	19
	1. Actores	20
	2. Problemas	20
	3. Procesos	21
	4. Análisis de los conflictos	22
	Política de conservación y Áreas Naturales Protegidas	24
	Las ANP en la política de conservación	25
	Relación de las ANP con otros temas ambientales	27
	Diagnóstico participativo: Perspectivas, retos y oportunidades sobre la conflictividad socioambiental en el Parque Nacional Cabo Pulmo	
30		
	Resumen ejecutivo	31
	Oportunidades y recomendaciones	32
	Introducción	33
	Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en Cabo Pulmo	34
	Acerca de la zona de estudio	34

Acercamiento y actividades de los sectores con Cabo Pulmo	36
La relación entre sectores y actores	37
Panorama general de la situación actual de Cabo Pulmo	38
Gestión y manejo	38
El papel del Consejo Asesor en la gestión y el manejo	39
Regulación y normatividad	40
Programa de Manejo del Parque Nacional	40
Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Los Cabos (POEL)	41
Programa de Uso Público	42
Conservación del ANP	42
Cambios percibidos en Cabo Pulmo	44
Coyuntura del covid-19	45
Problemáticas identificadas desde las perspectivas de las personas entrevistadas	46
Incertidumbre por la tenencia de la tierra	46
Disponibilidad y calidad del agua	47
Incremento del turismo	48
Planeación, gestión y administración del Parque Nacional Cabo Pulmo	52
Falta de una visión compartida sobre el futuro de la ANP	54
Calentamiento global	55
Dimensiones de los problemas	55
Conflictos potenciales identificados	57
Oportunidades y recomendaciones desde los actores	59
Recomendaciones en torno al marco legislativo y a la gestión	59
Programa de Manejo del Parque Nacional Cabo Pulmo	60
Programa de Ordenamiento Ecológico Local	61
Recomendaciones para la participación	61
Recomendaciones en torno a la actividad turística	62
Recomendaciones para la construcción de una agenda y visión compartida	62
Perspectiva de género e inclusión de las juventudes	63
Conclusiones	64
Listado de personas entrevistadas	65



Diagnóstico participativo: Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas

Resumen ejecutivo	67
Oportunidades y recomendaciones generales	68
Plano institucional	68
Plano económico	69
Involucramiento ciudadano	69
Gestión entre sectores	69
Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas	70
Introducción	70
Acerca de la zona de estudio	72
Isla Isabel	72
Valor ecosistémico	72
Actividades económicas	73
Turismo	73
Pesca	73
Islas Marietas	74
Valor ecosistémico	74
Población	74
Actividades económicas	75
Turismo	75
Acercamiento de los sectores con Isla Isabel e Islas Marietas	75
La relación entre sectores y actores	76
Acercamiento de los actores con Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas	78
Isla Isabel	78
Islas Marietas	79
Perspectiva actual sobre los Parques Nacionales de Isla Isabel e Islas Marietas	81
Parque Nacional Islas Marietas	81
Conservación	81
Regulación y normatividad	82
Relación con usuarios	82
La pandemia	82
Isla Isabel	83
Conservación	83
Regulación y normatividad	83
Relación con usuarios	84
Pandemia	84

Problemas identificados	85
Problemáticas generales en las ANP	85
Presupuesto y recursos	85
Falta de espacios de diálogo y participación para las organizaciones de sociedad civil	86
Falta de inspección y vigilancia	87
Gestión de las ANP y planes de manejo	87
Pandemia y restricciones sanitarias	88
Inseguridad y crimen organizado	88
Problemas particulares de las ANP	89
Marietas	89
Isla Isabel	91
Origen y dimensión de los problemas	93
Dimensión de los problemas	95
Marietas	96
Isla Isabel	97
Estrategias para resolver los problemas	99
El papel Consejo Asesor en la solución de los problemas	100
Marietas	100
Isla Isabel	101
Otras estrategias para atender los problemas	102
Plano institucional	102
Plano económico	103
Involucramiento ciudadano	103
Perspectiva de género	104
Gestión entre sectores	104
Conflictos identificados	105
Análisis del conflicto	106
Resultados y transformación positiva del conflicto	108
Posibilidades del diálogo	110
Recomendaciones para mejorar la gestión de las ANP	110
Lista de personas entrevistadas	111
Bibliografía	112
Agradecimientos	114
Investigación y redacción	114
Revisión	114

Conflictividad socioambiental *en las Áreas Naturales Protegidas del Noroeste: aproximaciones conceptuales y mapeo de percepciones en tres territorios*

Abril de 2022



Presentación

El presente documento es realizado por el Centro de Colaboración Cívica¹ en el marco del proyecto *Strengthening Environmental Governance And Citizen Participation In The Northwest*, ejecutado entre los años 2020 y 2022 con el apoyo de la Fundación Packard. Su objetivo es contribuir a la comprensión de los contextos de conflictividad socioambiental que se presentan en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de la región Noroeste de México, así como identificar posibles acciones para su abordaje en el corto y mediano plazo.

Los objetivos particulares del análisis son:

1. Describir las características territoriales, culturales, ambientales y socio-económicas de las ANP del Noroeste.
2. Identificar las causas y consecuencias de las problemáticas a las que se enfrentan en las ANP del Noroeste y los potenciales conflictos.
3. Proponer estrategias para la gestión de los conflictos desde la perspectiva de la Transformación Positiva de Conflictos (TPC).

Para ello, el documento desarrolla en un primer apartado un marco conceptual sobre conflictos socioambientales, en el cual se aportan definiciones, herramientas de análisis y se argumenta la pertinencia de integrar este enfoque para la comprensión de la realidad socioambiental del Noroeste de México. De manera complementaria, se exponen los elementos básicos de la normatividad y política de conservación, así como su relación con las ANP en México.

En la segunda sección del documento se presentan los resultados del diagnóstico de percepciones realizado de forma participativa mediante entrevistas a profundidad con actores clave de los sectores comunitarios, la academia, la sociedad civil, el gobierno y el sector privado sobre las ANP que forman parte del estudio: Parque Nacional Cabo Pulmo, Parque Nacional Islas Marietas y Parque Nacional Isla Isabel.²

- 1 El CCC es una organización de la sociedad civil que desde su fundación ha trabajado por el fortalecimiento de capacidades y la promoción de la cultura del diálogo y la participación para garantizar el desarrollo sustentable en el país en donde los elementos ambiental y social sean por igual considerados en la toma de decisiones de política pública.
- 2 Para la elaboración del estudio se seleccionaron ANP con las que el CCC ha desarrollado procesos de fortalecimiento de capacidades para los Consejos Asesores. Además, frente a

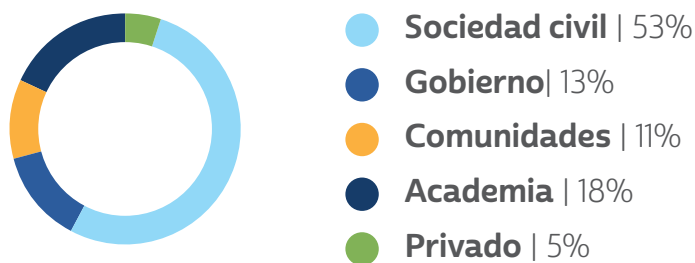
Finalmente, la última sección del documento se compone de algunas propuestas que surgen tanto de las personas entrevistadas como del CCC para la gestión y transformación de los conflictos.

Para elaborar este documento se realizaron 38 entrevistas semiestructuradas: las primeras cuatro entrevistas fueron con actores clave de la región Noroeste que cuentan con experiencia en temas de conservación y sobre las dinámicas socioambientales de las ANP. Estas entrevistas sirvieron para retroalimentar y ajustar el diseño del proyecto.

Por otro lado, 34 entrevistas se realizaron con actores clave de los Parques Nacionales Cabo Pulmo, Islas Marietas e Isla Isabel con el objetivo de identificar perspectivas sobre la situación de la conservación, las problemáticas y experiencias para la gestión de los conflictos.

Con el fin de identificar las perspectivas de los distintos sectores interesados, se buscó el equilibrio entre mujeres y hombres, así como entre los representantes de la sociedad civil, academia, comunidades, gobierno y sector privado.

Gráfica 1. Sectores Entrevistados



Gráfica 2. Relación mujeres hombres participantes



las restricciones de salud pública por la pandemia de covid-19, son ANP que el personal del Centro conoce, factor que consideramos fundamental para poder situar de mejor manera el análisis.

Tomando en consideración las limitantes actuales a causa de la contingencia sanitaria por la covid- 19, las entrevistas se llevaron a cabo de manera virtual, entre los meses de octubre y noviembre del 2021.

Para presentar los resultados la sistematización consistió en un proceso de interpretación crítica de una o varias experiencias, las cuales a partir de su ordenamiento y reconstrucción, permitieron identificar las perspectivas y explicar los factores que intervienen en los procesos analizados, así como la relación que tienen entre sí (Berdegué, Ocampo y Escobar, 2000; Jara, 2012). Con el fin de garantizar la objetividad en el análisis, la información se manejó de manera confidencial y se agrupó por sectores o temáticas según el caso, con el fin de plasmar los puntos en común, así como y las perspectivas opuestas que guardan los grupos de interés.

Conflictos socioambientales

En este apartado se presenta una aproximación conceptual y metodológica para analizar y comprender los conflictos socioambientales. El apartado inicia planteando algunas definiciones de los conflictos para luego profundizar en el concepto de conflictos socioambientales a través de sus causalidades, dimensiones y caracterización. De manera complementaria y como un enfoque para su abordaje, se describen los elementos de la transformación positiva de conflictos.

Planteamiento de problema

Hoy en día el sentido de urgencia por atender las problemáticas ambientales y climáticas que aquejan al planeta es cada vez mayor. En consecuencia, cada vez se ha vuelto más difícil negar que la relación entre sociedad y ambiente requiere ser replanteada en términos no solo de la sustentabilidad de la sociedad humana y el desarrollo, sino hacia la búsqueda de un equilibrio que permita la reproducción de todas las formas de vida que comparten un espacio.

En la reflexión de los retos y las problemáticas actuales, resaltan entre otras cosas aquellos que están vinculados con las crisis económicas y fiscales, la cada vez más amplia disparidad de ingresos entre países y en las poblaciones al interior de estos; el acceso al agua, alimentos y recursos básicos; la generación, distribución y consumo de energía; la división del mundo entre países productores y países extractivos, así como la debilidad del Estado de Derecho y la ausencia de estructuras de gobernanza efectiva para la toma de decisiones (Williams, 2015).

De acuerdo con Williams, estos retos forman parte del campo de acción de la sustentabilidad, la cual es comprendida como un marco de análisis y acción para entender y proponer soluciones que incorporen distintas perspectivas, dimensio-

nes y disciplinas para leer las realidades y plantear soluciones que favorezcan el avance hacia mejores condiciones que las precedentes.

Así, interpretar los retos de la sustentabilidad requiere de: a) una visión sistémica en la que se integren elementos económicos, ambientales y sociales, b) trascender la definición de las problemáticas para construir soluciones viables y justas y c) la visión social en la que se involucren diversos actores para llegar a acuerdos y consensos sobre cómo implementar las soluciones.

En México, la situación ambiental y social no es ajena a los retos que se enlistan. En efecto, tanto a nivel nacional como en los estados, municipios, localidades y pueblos se presentan problemáticas relacionadas con la pobreza y desigualdad; la toma de decisiones sobre el manejo y acceso a recursos naturales; las formas de generación de energía y sus consecuencias sociales o ambientales, así como la debilidad de las instituciones y la dificultad en el acceso a la justicia.

En 1991, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) señalaba que uno de los elementos centrales para avanzar en el camino de la sustentabilidad requiere integrar la conservación y el desarrollo, reconociendo que la conservación implica mantener las acciones humanas dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas³ y el desarrollo que permita a todas las personas y especies disfrutar de una vida prolongada, saludable y satisfactoria.

En este sentido, una de las medidas más utilizadas para buscar el equilibrio entre conservación y desarrollo es la delimitación de espacios, reservas o áreas protegidas que sirven como zonas destinadas a la conservación y protección de la biodiversidad. A nivel mundial las áreas naturales protegidas (ANP) son valoradas como el mecanismo de gestión más importante y eficaz para lograr el equilibrio ecológico (Martínez Esponda, 2015), situación que se replica en la política nacional de conservación.

Si bien las ANP son consideradas como el mecanismo más importante para cumplir con el derecho humano a tener un medio ambiente sano (Hensler, Merçon; 2020) tanto en su definición y delimitación como en su implementación y gestión se presentan diversos retos y problemas vinculados con las distintas percepciones y valoraciones que las personas y sectores tienen sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos, lo cual forma parte de la discusión del equilibrio entre conservación y desarrollo.

Dar cuenta de las distintas problemáticas que pueden presentarse requiere de análisis minuciosos que identifiquen aquellos factores que se consideran centra-

3 Compreendida como el tamaño máximo de población que cierto ambiente puede soportar en un periodo determinado, teniendo en cuenta el alimento, agua, hábitat, y otros elementos necesarios disponibles en ese ambiente para la reproducción de la vida.



les para el equilibrio de la gestión y el aprovechamiento de los recursos naturales. Así, el objetivo de este documento es el de dar muestra de las perspectivas de actores y sectores clave sobre los problemas y conflictos socioambientales que están presentes en las ANP del noroeste, de manera específica en Cabo Pulmo, Islas Marietas e Isla Isabel.

Un primer paso, comprender qué son los conflictos

De manera analítica y en un sentido social, el conflicto requiere de la presencia de al menos dos partes distintas (actores, personas, grupos de interés, organismos, colectividades, instituciones, comunidades, etc.) que pugnan por obtener, manejar o acceder sobre un conjunto de recursos al mismo tiempo (Wallensteen, 2007). En el sentido político, el conflicto se define como una situación en la que las partes compiten y son conscientes de la incompatibilidad o complementariedad de sus posiciones, por lo que cada parte aspira a ocupar una posición que es *incompatible* con la posición de su contraparte (Bobbio y Matteucci, 1991). Para Fisas-Armengol (1987) el conflicto es una situación en la que un grupo de interés se encuentra en oposición consciente con otro actor en la búsqueda de objetivos que se *perciben* como incompatibles, lo cual conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha.

De manera similar, para Boulding (1973) el conflicto es una forma de conducta competitiva entre personas o grupos y ocurre cuando dos o más personas se encuentran y compiten por objetivos o recursos limitados, en los que los intereses/ posiciones de cada uno son percibidos como incompatibles.

Como podemos ver, el conflicto es una relación social en la que las partes, personas o grupos, entran en disputa por acceder al control de recursos o a posiciones desde las que se pueda influir en las decisiones sobre dichos recursos. Así, en el conflicto se presentan intentos por adquirir, ejercer, ampliar o reproducir el poder (Wallensteen, 2007). A continuación, se presentan algunas ideas generales sobre las características de los conflictos sociales.

Figura 1. Características de los conflictos

Incluye intereses opuestos entre grupos o colectivos humanos en una situación de suma cero (lo que el uno gana el otro lo pierde).	Los intereses opuestos deben ser reconocidos y desatar acciones de ambas partes para que exista conflicto.
Involucra la creencia, por cada una de las partes enfrentadas, de que la otra obstaculizará (o ya ha obstaculizado) sus intereses (legítimos o no).	Surgen de relaciones existentes entre individuos o colectivos, y refleja las interacciones anteriores y el contexto en que se dieron. No hay conflicto al margen de tales relaciones.
Implica acciones de una o ambas partes, que de hecho obstaculizan los objetivos de la otra.	

Fuente: elaboración propia, con base en Ortiz (1997)

Ahora bien, los conflictos sociales se pueden presentar desde las escalas locales o comunitarias hasta nacionales o internacionales y son evidentes porque los actores son conscientes y expresan que sus intereses son incompatibles. Si bien las confrontaciones se pueden presentar en distintas arenas como lo político, económico o cultural, nuestro interés se concentra en los conflictos relacionados con las temáticas ambientales. En la siguiente sección se presentan los elementos desde los cuales se pueden definir y construir el concepto de conflicto socioambiental.

El segundo paso, abordar los conflictos socioambientales

En las últimas décadas la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un aumento de los conflictos socioambientales y las acciones violentas asociadas con este fenómeno. De acuerdo con Gómez y Olmedo (2020) y su análisis de la información disponible en el Atlas de Justicia Ambiental, hasta el 2020 más de una cuarta parte de los conflictos socioambientales mundiales ocurrieron en América Latina y el Caribe (ALC), es decir, de los 3,244 conflictos socioambientales registrados, 937 (28.88%) ocurrieron en la región.

Además, en el reporte de la organización Global Witness (2021) se expone que en el año 2020 se registraron 227 asesinatos de personas defensoras del medio

ambiente y el territorio. De este número 165 (73%) se presenciaron en ALC, siendo Colombia y México los países con más actos de violencia contra las personas defensoras, con 65 y 30 asesinatos respectivamente. En el mismo reporte se menciona que los datos sobre asesinatos no reflejan la verdadera dimensión del problema, pues en algunos países la situación a la que se enfrentan las personas defensoras es difícil de medir.

Ambos estudios coinciden en señalar que las principales causas de los conflictos socioambientales y los actos de violencia contra las personas defensoras se deben a la presión que empresas extractivas (privadas o estatales) ejercen sobre las poblaciones y comunidades para acceder a los recursos naturales, así como por la expansión de las áreas metropolitanas-urbanas. Otra de las causas tiene que ver con presencia del crimen organizado y grupos paramilitares, que buscan controlar territorios para sus fines.

Los datos expuestos previamente y el contexto en el que se encuentra la región dan muestra de que, frente a la complejidad de elementos sociales, políticos y económicos, los conflictos socioambientales constituyen un fenómeno que presenta un barómetro de las relaciones sociales y económicas existentes en torno al uso, acceso y aprovechamiento de los recursos naturales (Leff, 1998).

Con estas ideas en mente, es posible comprender a los conflictos socioambientales como procesos de interacción colectiva que se caracterizan por una dinámica de oposición y controversia entre grupos de interés que resulta de sus incompatibilidades, reales o percibidas, en torno al control, uso y/o acceso a elementos o recursos materiales o simbólicos (Psathakis *et al.*, 2010).

Desde una perspectiva analítica, los conflictos socioambientales se presentan en dinámicas de oposición que se dan entre las partes o los actores en torno al uso y acceso de los recursos naturales; en este entendido, cuando hablamos de conflictos socioambientales nos referimos a aquellas controversias o confrontaciones que se generan por actividades extractivas como la industria petrolera, la minería, la tala legal o ilegal de madera, las ampliaciones de fronteras agropecuarias, la tenencia de la tierra y/o por el acceso a recursos naturales como el agua, el bosque, el suelo o el aire (Balvin, 2005).

Hasta aquí hemos presentado algunas ideas sobre los conflictos socioambientales; en el siguiente apartado profundizaremos en aquellos elementos que los caracteriza y que permitirán abonar a su análisis y comprensión.

Causalidad de los conflictos

Al inicio de este documento planteamos que la discusión entre conservación y desarrollo suele ser el punto de origen de los conflictos socioambientales. Como ejemplo señalamos que los países de la región de América Latina y el Caribe cuentan con grandes cantidades de recursos naturales que históricamente han sido explotados para el desarrollo de actividades extractivas. En consecuencia

y para buscar equilibrar entre el aprovechamiento de los recursos y su conservación, se han aplicado políticas para delimitar zonas de conservación o manejo especial de los recursos naturales.

Sin embargo, en estos espacios suelen ubicarse poblaciones de comunidades indígenas, campesinas o afrodescendientes que a lo largo de su historia han construido lazos de pertenencia territorial, valoración económica y cultural sobre la naturaleza y sus recursos. De acuerdo con la Fundación Futuro Latinoamericano (2013), las poblaciones que viven en estas áreas suelen aprovechar los recursos naturales como base de las estrategias que emplean para su supervivencia.

En este sentido, es necesario señalar que los conflictos socioambientales son expresiones de disconformidad de las personas con los modelos de conservación-desarrollo desde los que tampoco se abona a la solución de las problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales como la desigualdad, exclusión, debilidad institucional y ausencia del Estado de Derecho, sino que —por el contrario— se gestan en estas condiciones.

Es importante reflexionar en el debate sobre conservación y desarrollo acerca de quiénes aprovechan los recursos y de qué manera lo hacen. Por un lado se encuentran los megaproyectos y políticas nacionales que argumentan beneficios a gran escala —aunque no siempre sea así—, que además tienen impactos de mayor escala sobre los ecosistemas; por otro lado se encuentran las prácticas locales con impactos e implicaciones en el día a día de las personas.



Como hemos visto, los conflictos socioambientales pueden presentarse por acciones que se realizan en distintas escalas. En este sentido, al analizar las causas de los conflictos se propone diferenciar entre aquellas que tienen un origen estructural y las que se gestan en proximidad o de manera coyuntural.

Por causas estructurales comprendemos a las acciones que tienen un sentido histórico, de mayor escala y un carácter general que está o ha estado presente en la forma en que se ordena la sociedad. Como ejemplos destacan los megaproyectos, la política ambiental, económica o de desarrollo; la ausencia o debilidad del Estado; la carencia o deficiencias en los servicios básicos; la exclusión y desigualdad social, económica o política, así como el racismo, machismo u homofobia, por mencionar algunos.

Las causas coyunturales suelen presentarse como consecuencia de las estructurales y se manifiestan de manera cercana a los sitios y momentos en los que se presentan los conflictos. Pueden estar acompañadas por cierta historicidad que desde lo estructural repercute en momentos y circunstancias específicas.

Tabla 1. Causalidades de los conflictos

Tipo de causalidad	Descripción
Estructurales	Se presentan por acciones de carácter general de largo tiempo y con un alcance territorial de mayor escala.
Coyunturales	Son acciones particulares, inmediatas y de corto tiempo que tienen repercusiones directas con el espacio o territorio.

Fuente: elaboración propia con base en Fundación Futuro Latinoamericano

Identificar la causa de los conflictos y su escala permite plantear de mejor manera el alcance de las acciones que conforman las estrategias para su gestión. Es importante tener en cuenta que tanto las causas estructurales como coyunturales se entrelazan de manera continua y la presencia de una no excluye a la otra. Como ejemplo, un conflicto socioambiental derivado del desarrollo de un megaproyecto puede tener un origen estructural por la política de desarrollo que representa, la debilidad institucional desde la cual se ejecuta y la ineffectividad de otros proyectos para atender las causas de la desigualdad e inequidad social. De manera coyuntural, el conflicto puede deberse a la falta de información sobre el proyecto y la persistencia de mecanismos que simulan la participación de las personas.⁴

4 Volker, Frank y Juan, Dumas, *Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo*. FFLA, FEPP y Centro Carter, 2008.

Dimensión de los problemas

Ahora bien, además de la relación con causas estructurales o coyunturales, los conflictos socioambientales se relacionan con problemas presentes en distintas temáticas o dimensiones, como pueden ser la política, económica, social o jurídica. Cada una permite identificar las distintas variables que están en juego al interior de un conflicto.

Al reconocer la dimensión de los problemas es posible identificar que los conflictos socioambientales tienen una relación con el acceso al poder o a los recursos, así como con condiciones normativas, históricas o del espacio en el que se desarrollan los conflictos. A continuación se presentan algunas de las dimensiones más representativas:

Tabla 2. Dimensiones de los problemas

Dimensiones	Descripción
Dimensión política	Permite identificar las asimetrías y los distintos grados de influencia, poder, capital político, conocimiento y acceso a la información que permiten o no el involucramiento de actores para la toma de decisiones y el manejo de los recursos.
Dimensión situada y multiescalar	Implica reconocer que los conflictos se desarrollan en territorios específicos con características ecosistémicas y sociales particulares. Con el involucramiento de actores en distintas escalas (local, regional, nacional o internacional).
Dimensión temporal o histórica	Permite reconocer que los conflictos tienen su propia dinámica, cambian a lo largo del tiempo y se configuran a partir de las relaciones construidas históricamente por los distintos actores con sus territorios.
Dimensión jurídica-institucional	Refiere a los contextos normativos y jurisprudenciales que establecen reglas para el manejo de los recursos naturales, la biodiversidad y las contribuciones de la naturaleza en disputa.
Dimensión social	Refiere al reconocimiento de la diversidad de actores que se involucran y usan los recursos naturales como poblaciones locales, grupos étnicos, gobiernos locales y nacionales, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil.
Dimensión económica	Implica reconocer que los recursos naturales son recursos estratégicos para la economía y juegan un rol clave en la política, a la vez que su control significa un poder importante para ciertas élites.

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez et al., (2019) y Consejo de Redacción (2021)

Las dimensiones enlistadas permiten analizar y diferenciar aspectos con los que se relacionan los conflictos socioambientales. Como ejemplo, al identificar la di-

mensión política de un conflicto se puede reconocer la desigualdad en el acceso a la toma de decisiones para las personas o partes involucradas, en tanto que la dimensión situada permite señalar el espacio en el que se desarrolla; la histórico-temporal, el desarrollo del conflicto y la económica permite identificar el papel que tienen los recursos, su uso y aprovechamiento para el desarrollo.

De manera complementaria, comprender las dimensiones de los problemas permite realizar una tipificación del conflicto, en tanto que las causas y variables centrales que lo componen pueden no estar presentes en otro conflicto.

Características de los conflictos

Si bien las distintas dimensiones de los problemas permiten ubicar y diferenciar los aspectos centrales de los conflictos, hay algunas condiciones y elementos generales que comparten los conflictos socioambientales y que han sido sistematizados por varios autores, así como por los resultados del trabajo de la Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos Socioambientales:

Tabla 3. Características de los conflictos

Características	Descripción
Complejidad e interdependencia	Los conflictos socioambientales entrelazan diversos aspectos económicos, políticos, sociales y ambientales en relación con las dimensiones de los problemas que les anteceden (Sabatini, 1997).
Continuos y evolutivos	Los conflictos socioambientales constituyen en su mayoría procesos sociales continuos cuyas características evolucionan de acuerdo con el manejo que se haga, los arreglos de los actores y el contexto social en el que se presentan (Borel y otros 1999).
Trascienden los límites políticos y geográficos	Los conflictos suelen estar ligados a las reglas de interrelación y dependencia de los sistemas ecológicos, por lo que la dinámica y efectos de estos conflictos muchas veces trascienden los espacios políticos o geográficos.
Involucran gran cantidad de información técnica y científica	En este tipo de conflictos se reconoce la necesidad de tomar en cuenta, validar y garantizar su acceso para la población de una gran cantidad de información relacionada con aspectos legales, sociales, económicos y científicos del uso y manejo de los recursos naturales.
Ligados a grandes riesgos	Muchos de los conflictos socioambientales se encuentran relacionados con grandes riesgos tanto naturales (desastres, deslizamientos, extinción de especies), como sociales (peligros a la salud, deterioro de la calidad de vida, derechos humanos, supervivencia económica) (Blackburn <i>et al.</i> , 1995)

Características	Descripción
Interés público	Dada la relevancia social de ciertos temas como la conservación, el desarrollo, la salud, se considera que el Estado debe velar por la protección del interés general de toda la sociedad, de tal manera que los conflictos socioambientales se encuentran dentro de la materia de orden público y el interés general.
Intereses no representados	En los conflictos socioambientales existen intereses no representados de sectores de la población que pueden no estar organizados o constituidos. En general, se habla de intereses no representados de las mujeres, juventudes y poblaciones indígenas.
Especificidad, variedad de escenarios	Aunque puede hablarse de características generales de este tipo de conflictos, cada situación tiene especificidades que la determinan, las dimensiones de los problemas permiten definir el tipo de conflicto del que se trata así como los escenarios en los que se desenvuelve (Borel y otros, 1999).

Fuente: elaboración propia con base en Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos Socioambientales (1999).

Transformación positiva de conflictos

En el marco de las teorías, perspectivas y estrategias para analizar y tratar los conflictos destaca el enfoque de transformación positiva de conflictos (TPC), el cual tiene su origen en estudios sobre la paz, con los trabajos de autores como Jon Paul Lederach (1995, 2003, 2008) y Johan Galtung (2004).

La TPC permite plantear rutas conceptuales y metodológicas para profundizar en la comprensión de las problemáticas que dan origen a los conflictos con el fin de contribuir en la construcción de procesos de diálogo y el acercamiento entre personas, actores, sectores o grupos de interés. El objetivo de la TPC es el de superar las asimetrías y desigualdades en el poder para construir soluciones conjuntas a las problemáticas y así facilitar la transformación de los conflictos.

En un sentido analítico, la TPC sitúa los conflictos como catalizadores de cambio social que reconocen la tensión en las relaciones sociales como oportunidad para superar, cambiar y transformar las relaciones en un sentido más equilibrado (Rodríguez, y otros, 2019). En efecto, desde el enfoque de la transformación, los conflictos suponen oportunidades para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia (Gerzon, 2006), para ello es importante mirar no solo las manifestaciones de inconformidad o tensión evidentes, sino las causas relacionales, estructurales, culturales, políticas y económicas que portan los actores y que los llevan a confrontarse (Rodríguez, y otros, 2019).

En consecuencia, la TPC reconoce las causas estructurales para comprender de mejor manera el origen, evolución y situación en la que se encuentran los conflictos. Así, la TPC señala que los conflictos pueden originarse por aspectos coyunturales que impactan en la forma en que las personas perciben la realidad, de manera específica, por situaciones que se pueden considerar como injustas o violentas (Rodríguez, y otros, 2019). El enfoque de transformación, a diferencia de la resolución o la gestión, invita a reflexionar más allá de la idea de eliminar o controlar el conflicto, apuntando a reconocer las contradicciones desde las que se pueden transformar eventos, relaciones e incluso a los propios protagonistas (Lederach, 1995).

Mirar los conflictos desde la perspectiva descrita implica trascender de lo coyuntural para enfocarse en los patrones relacionales e históricos (estructurales) en los que el conflicto se arraiga (Rodríguez, y otros, 2019), desde esta óptica es necesario mirar las situaciones inmediatas sin dejar de prestar atención a las condiciones, acciones, comportamientos, relaciones que conforman el contexto y que han estado presentes en la historia de los actores y analizarlo desde una visión integral en la que se busque hacer evidente las desigualdades estructurales y reflejar las perspectivas de las partes involucradas para diseñar las rutas de cambio y soluciones a los problemas identificados.

A lo largo de esta sección se han expuesto los elementos de la TPC y cómo desde esta perspectiva es posible analizar los conflictos socioambientales no solo con el objetivo de enmarcar sus características o dimensiones sino para poder identificar las causas que los originan y atenderlas.

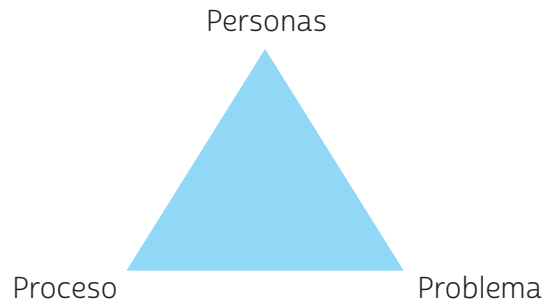
En suma, tanto el análisis de las dimensiones y las características como la perspectiva de la TPC permiten describir y delimitar los conflictos partiendo de los elementos que los componen y que juegan parte en su desarrollo, en la siguiente sección se presentará la forma en que se emplearán los conceptos para el análisis de los conflictos.

Metodología

Como hemos planteado previamente, el análisis de los conflictos socioambientales requiere prestar atención a circunstancias, contextos, procesos y relaciones estructurales y coyunturales que se interrelacionan de manera continua. A continuación se presenta la forma en la que se abordará el análisis de los conflictos socioambientales, siguiendo los elementos previamente descritos tanto desde la literatura sobre el tema como desde la perspectiva de la TPC.

En el marco de la TPC y de acuerdo con Lederach (1995), en los conflictos se presentan tres elementos que los articulan: las personas, actores o partes que intervienen, los problemas y los procesos que se desarrollan.

Figura 2. El triángulo del conflicto



Fuente: elaboración propia con base en Lederach (1996)

El esquema permite diferenciar las facetas que componen un conflicto para facilitar su comprensión y tratamiento. Ahora bien, de acuerdo con Lederach (1996), lo primero que hay que hacer es comprender la magnitud del problema. Para ello, además de entender las dimensiones del conflicto, es necesario conocer a los involucrados y afectados, es decir a las personas o actores en torno al conflicto. Es importante identificar el papel que desempeñan, cómo se relacionan, y cuál es su influencia.

El siguiente momento es el análisis de los problemas, el cual se refiere a las situaciones sobre las que se presentan las diferencias que separan a las personas, como cuestiones y puntos concretos de incompatibilidad real o percibida.

Finalmente se analiza el proceso, es decir, el modo en que un conflicto se desarrolla y —sobre todo— la manera en que las partes involucradas tratan de resolverlo. A continuación, se detalla cómo se analizará cada uno de los componentes del conflicto, presentando las preguntas guía y las características de cada elemento.

1. Actores

Para analizar a los actores es necesario identificar quiénes son las personas que guardan algún interés o se involucran con las problemáticas que se analizan. El análisis de actores implica reconocer la parte humana de los conflictos, por lo que es importante identificar:

Posiciones	Intereses
Percepciones sobre los otros actores	Necesidades

2. Problemas

El segundo elemento por analizar es el de los problemas. En este nivel de análisis se buscará distinguir entre los *problemas estructurales* y los *problemas coyuntu-*

rales, así como los posicionamientos de los actores frente a estas problemáticas. Para el análisis de las problemáticas se distinguirán, en función de las distintas dimensiones propuestas previamente:

Dimensiones	Descripción para el análisis
Dimensión política	Percepción de los actores sobre la asimetría de poder en las relaciones, conocimiento reconocido como válido, papel y capacidad de las instituciones de gobierno, acceso a los mecanismos de participación y toma de decisiones
Dimensión situada y multiescalar	Características de la relación espacial de los conflictos: local, estatal, regional, nacional, transnacional. Perspectivas de los actores sobre el nivel espacial del conflicto.
Dimensión temporal o histórica	Percepciones sobre la dinámica de los problemas o conflictos, cambios en las condiciones sociales y ambientales a lo largo del tiempo.
Dimensión jurídica-institucional	Implica reconocer la presencia de marcos normativos para regular el uso de los recursos, el acceso a los procesos de toma de decisiones y la perspectiva que las personas tienen sobre estos marcos.
Dimensión social	Refiere a la perspectiva de las personas sobre las relaciones sociales y su relevancia para la gestión de los recursos. Permite reconocer la presencia de los sectores sociales, étnicos, políticos, privados, académicos, comunitarios y su relación con los recursos.
Dimensión económica	Se basa en la percepción de las personas sobre el valor económico de los recursos, las estrategias empleadas para su manejo y conservación.

3. Procesos

Después del análisis de actores y de los problemas, pasamos al análisis del proceso. El objetivo de este análisis es el de identificar las acciones que se han realizado para abordar las problemáticas y qué resultados han generado.

¿Qué se ha hecho?	¿Quiénes han participado?	¿Cuáles son los resultados que lograron?	¿Qué aprendizajes generaron?
¿La estrategia empleada generó cambios?, ¿de qué tipo?	¿Cuál ha sido el papel de los actores?	¿Por qué considera que es o no es una experiencia exitosa?	Desde entonces, ¿cómo ha sido la relación con las otras partes?

4. Análisis de los conflictos

Características	Descripción
Conflictos como conflictividades más amplias	Implica describir si el conflicto forma parte de conflictividades más amplias y el contexto en el que se desarrollan.
Complejidad e interdependencia	Relación del conflicto con temas como: distribución de los recursos económicos y acceso a oportunidades, expectativas de desarrollo local, descentralización o centralidad política para la toma de decisiones o manejo de los recursos, participación ciudadana.
Continuos y evolutivos	Evolución del conflicto en relación con las estrategias empleadas para su manejo; condiciones y acuerdos generados.
Trascienden los límites políticos y geográficos	Trascendencia espacial del conflicto.
Involucran gran cantidad de información técnica y científica	Condiciones de acceso y manejo de la información en los aspectos: <ul style="list-style-type: none"> • Legales • Sociales • Económicos • Científicos y técnicos
El poder	Son las pugnas o confrontaciones que buscan nivelar las asimetrías en el acceso a los espacios de diálogo, influencia y participación para la toma de decisiones.
Ligados a grandes riesgos	Riesgos percibidos: <ul style="list-style-type: none"> • Naturales (desastres, deslizamientos, extinción de especies), • Sociales (potenciales daños a la salud, deterioro de la calidad de vida, vulneración de los derechos humanos, supervivencia económica).
Interés público	Relevancia social del conflicto por su relación con temas como la conservación, desarrollo, salud, gestión y uso de los recursos.
Intereses no representados	Exclusión de actores sociales y sectores de la población.
La cultura	Son las valoraciones simbólicas e identitarias que las personas tienen sobre los recursos naturales.
Especificidad, variedad de escenarios en el conflicto y para la TPC	Condiciones específicas que determinan el conflicto como las situaciones que lo han detonado e incrementado, los acuerdos y arreglos sociales e institucionales alcanzados.

Una vez que hemos identificado los elementos que conforman el conflicto en términos de las personas o actores, problemas y procesos, es momento de describir el tipo de conflicto socioambiental del que hablamos en función de las siguientes características:

Las categorías descritas permitirán orientar la sistematización de los hallazgos como un proceso de interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, permitan identificar las perspectivas y explicar los factores que intervienen en los procesos que se analizan, así como la relación que tienen entre sí (Berdegué, Ocampo y Escobar, 2000; Jara, 2012). Con el fin de garantizar la objetividad en el análisis, la información se maneja de manera confidencial y se agrupa por sectores o temáticas según sea el caso, para así plasmar los puntos en común y las perspectivas encontradas que guardan los grupos de interés.

El CCC, a través de la metodología de diagnóstico participativo, partió de la definición e identificación de actores clave para realizar la recolección de información mediante entrevistas a profundidad, para posteriormente sistematizar los resultados y presentar el mapeo de percepciones. Ahora bien, siguiendo a Taylor y Bogdan (1992), las entrevistas cualitativas a profundidad corresponden a encuentros cara a cara entre la persona que investiga y aquella que es entrevistada. Estos encuentros tienen el objetivo de lograr un conocimiento profundo de las perspectivas de la persona entrevistada, considerando sus vidas, experiencias y contexto. En este sentido, la entrevista a profundidad supone una conversación sincera entre pares, antes que un intercambio formal de preguntas y respuestas. Las entrevistas son fundamentales en metodologías cualitativas, ya que permiten obtener información confiable, a la vez que abonan a la construcción de confianza con las personas participantes desde el inicio del proceso.

Cabe señalar que, considerando las limitantes actuales a causa de la contingencia sanitaria por la covid-19, se llevaron a cabo de manera virtual 38 entrevistas semiestructuradas. Las primeras cuatro entrevistas fueron con actores clave de la región noroeste, que cuentan con experiencia en los temas de conservación y las dinámicas socioambientales de las ANP. Estas entrevistas sirvieron para retroalimentar y ajustar el diseño del proyecto. Otras 34 entrevistas se realizaron con actores clave de los Parques Nacionales Cabo Pulmo, Islas Marietas e Isla Isabel, con el objetivo de identificar perspectivas sobre la situación de la conservación, las problemáticas y experiencias para la gestión de los conflictos.

La herramienta utilizada para la recopilación de percepciones fue un cuestionario semiestructurado, diseñado de acuerdo con los objetivos del proyecto. Dicha herramienta funcionó como guía durante todo el proceso.

Finalmente, la devolución de hallazgos se realizará conforme a los principios de máxima publicidad y acceso a la participación libre y significativa. Para ello, el

equipo del CCC hará llegar los resultados a las personas entrevistadas y participantes, a través del correo electrónico, para su validación y retroalimentación.

En este sentido, la metodología propuesta permite: 1) generar confianza con los actores estratégicos que participan o tienen algún interés por el manejo y gestión de los recursos naturales en las ANP del noroeste; 2) integrar sus perspectivas y experiencias a lo largo del documento, y 3) identificar las distintas posturas que existen entre las y los actores sobre la situación en la que se encuentran las ANP; los retos, problemas y conflictos a los que se enfrentan y las propuestas para hacerles frente, superarlos o resolverlos.

Política de conservación y Áreas Naturales Protegidas

Los recursos naturales proporcionan a la humanidad elementos esenciales para la sobrevivencia y el bienestar de las personas a través de la alimentación, la protección, generación de identidad, etc. De manera específica, México se caracteriza por su riqueza en recursos minerales, forestales, biológicos y culturales. De acuerdo con Conabio, México es uno de los cinco países catalogado como megadiverso por albergar cerca del 12% de la diversidad biológica terrestre del planeta (2017).

Se presenta el reto de identificar y planificar la mejor forma para administrar y equilibrar el uso de los recursos y la conservación de los recursos con el fin de garantizar que las generaciones futuras puedan aprovecharlos y disfrutarlos también.

Como parte de las respuestas para atender estos retos se encuentran las políticas empleadas para la conservación, en las que se encauzan acciones individuales y colectivas para definir y establecer objetivos concretos en materia de conservación, manejo sustentable y restauración de los ecosistemas naturales (Conabio, 2016).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés) define las áreas protegidas como “espacios geográficos claramente delimitados, reconocidos, dedicados y manejados a través de medios legales o de otra índole, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza, sus servicios ecosistémicos y valores culturales” (2014).

El tema de la conservación no solo es relevante para gobiernos y organismos internacionales. En México, la Fundación Packard se ha preocupado desde 2001 por apoyar los esfuerzos de conservación marina. La estrategia implementada por la Fundación ha encauzado la definición de redes de áreas marinas protegidas para garantizar la conservación de ecosistemas que son considerados como claves (Packard Foundation, 2018).



Las ANP en la política de conservación

En México la protección de los espacios naturales donde aún existe una gran diversidad de especies y recursos naturales se institucionalizó, desde la política ambiental, con la designación de áreas destinadas a la conservación de la biodiversidad (Conabio, 2010).

Dichas áreas se definen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) como zonas del territorio nacional “en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas” (LGEEPA, 2014; art. 44). Cabe señalar que entre 1917 y 2016 se han designado 25, 628, 239 hectáreas para el establecimiento de ANP, lo cual representa cerca del 12.1% del territorio nacional (Conanp, 2016).

En 1988 se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), donde se definen los criterios de creación de las ANP, integrando la idea de proteger la diversidad biológica en su entorno espacial, considerando la continuidad e interrelación de los procesos evolutivos y ecológicos (Székely, 1994).

El artículo 56 Bis de la LGEEPA establece la creación de un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas como órgano de consulta y apoyo de la Semarnat. Además, establece en el artículo 59 que tanto pueblos indígenas como organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento de áreas naturales protegidas, destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

En el Artículo 76 de la LGEEPA se define que uno de los elementos centrales de la política de conservación es la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), el cual tiene el propósito de llevar un registro de las áreas que por su biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país. Para ello, el artículo 46 (LGEEPA) define las diferentes categorías de áreas protegidas, las cuales son:

- Reserva de la Biosfera
- Parque Nacional
- Monumento Natural
- Área de Protección de Recursos Naturales
- Área de Protección de Flora y Fauna
- Santuario
- Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación

Tipo de área	Número	
Reserva de la Biosfera	Áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, que incluyan uno o más ecosistemas bien conservados; las habitan especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, y alojan ecosistemas o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieren protección especial (art. 48).	44
Parque Nacional	Representaciones biogeográficas nacionales de uno o más ecosistemas, de belleza escénica, valor científico, educativo, de recreo, histórico. También protegen y preservan los ecosistemas marinos y regulan el aprovechamiento sostenible de la flora y fauna acuática (arts. 50 y 51)	67
Monumento Natural	Áreas que contengan elementos naturales que por su carácter único o excepcional, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta (art. 52).	5
Área de Protección de Recursos Naturales	Áreas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal (art. 53).	8
Área de Protección de Flora y Fauna	Lugares que contienen los hábitats, de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de especies de flora y fauna silvestres (art. 54)	40

Santuario	Áreas con una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán grutas, cañadas, relictos, cavernas, cenotes, caletas u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas (art. 55).	18
Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación	Las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC) son consideradas por ley como ANP de carácter federal; no obstante, se contabilizan en un apartado especial en consideración a que su establecimiento se debe a la iniciativa de sus propietarios y no a la emisión de un decreto.	336

Fuente: Conanp, 2020

Las ANP son consideradas como la base de la estrategia para la conservación y manejo de las especies marinas en todo el mundo (Hixon y otros, 2001). Por otro lado, cabe señalar que el concepto de ANP marinas se aplica de manera indistinta en muchos países y con una gran variedad de esquemas de manejo. El objetivo de las ANP es el de mitigar los impactos negativos que las actividades productivas tienen sobre los recursos y aumentar el potencial ecológico y la prosperidad económica y social entre las localidades vecinas al espacio designado para la ANP (Carr, 2000; Planes y otros, 2000).

Al año 2020, el sistema federal de ANP está conformado por 182 ANP con decreto federal, que abarcan una superficie total de 90 millones 839 mil 522 hectáreas; de esta superficie total, 21 millones 380 mil 773 hectáreas, es decir el 23.6 por ciento corresponde a ecosistemas terrestres continentales, dulceacuícolas e insulares; y, 69 millones 458 mil 748 hectáreas, o sea el 76.4 por ciento, a ecosistemas marinos. A estas categorías se adicionan las 336 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC) certificadas por la Conanp, que actualmente suman una superficie adicional de 505,918 hectáreas (Conanp).

Relación de las ANP con otros temas ambientales

Una vez que hemos descrito los elementos normativos más relevantes de las ANP, es turno de analizar su relación con otros temas ambientales y sociales. En esta sección describiremos el papel que juegan las ANP en materia de servicios ambientales, cambio climático y comunidades sustentables.

Temática	Elementos centrales
Servicios ambientales	<p>Las ANP proveen bienes y servicios de los ecosistemas para las personas y sus actividades productivas. Los principales servicios ambientales que presentan las ANP son:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Aprovechamiento económico para comunidades locales · Provisión de agua, flora y fauna. · Almacenamiento de carbono para la mitigación de los gases de efecto invernadero · Aportación de materias primas para las actividades locales · Mitigación de desastres naturales que afectan a comunidades locales · Polinización de diversos cultivos agrícolas
Recursos marinos	<p>Las ANP marinas han pasado a ser parte fundamental de los esfuerzos nacionales de protección ecológica, pues con su creación se conserva la biodiversidad de las especies acuáticas, se da protección a los sistemas ecológicos y se tiene un adecuado manejo de las pesquerías. Las reservas pesqueras son una herramienta para que el manejo correcto de los ecosistemas marinos beneficie a la pesca y a otras actividades relacionadas, al permitir el desarrollo de los asentamientos humanos y de organismos que viven dentro de ella (Fragchetti et al. 2002; Gell y Roberts, 2003; Greenpeace, 2006).</p>
Cambio climático	<p>Las ANP juegan un papel central en las estrategias que se emplean para hacer frente a la amenaza del cambio climático. En términos de la mitigación las ANP juegan un papel importante dentro de las acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.</p> <p>De acuerdo con la Conanp (2017), las ANP son consideradas como soluciones naturales al cambio climático ya que, como hemos expuesto, brindan protección a los eventos extremos y contribuyen a la captura de carbono como parte de los servicios ecosistémicos que proveen</p>
Comunidades humanas	<p>Más del 75% de la superficie de conservación decretada tiene la categoría de manejo Reserva de la Biosfera, al considerar al ser humano como parte de la naturaleza que interactúa continuamente con los ecosistemas y la diversidad biológica. De acuerdo con los datos de Conanp, se encontró que en 109 ANP había presencia de comunidades humanas en su interior. El 26.9% de las ANP se insertan en regiones con presencia de pueblos indígenas que han manejado de manera ancestral los recursos naturales y que han acumulado un conocimiento importante sobre los ecosistemas y las especies que los habitan.</p>

Temática	Elementos centrales
Género y ANP	<p>De acuerdo con la Conanp (2017), la inclusión de la perspectiva de género en las ANP de México se ha realizado a través del impulso de acciones que abonen a la sensibilización y fortalecimiento de capacidades en materia de planeación y gestión de grupos de mujeres que participan, viven o desarrollan actividades en las ANP.</p> <p>Siguiendo a Ana Julia Gómez, de la Red de Mujeres en Conservación de Latinoamérica y El Caribe, si bien las mujeres siempre han contribuido en la conservación, gestión, administración, vigilancia y cuidado de las ANP desde sus distintos saberes, posiciones y experiencias, estos aportes recién se están visibilizando en los últimos años. Es necesario redoblar esfuerzos para disminuir la brecha de género presente en la gestión y participación de la conservación y las ANP.</p>
Participación ciudadana	<p>Dentro del marco normativo mexicano se reconoce el derecho de todas las personas para participar en las decisiones ambientales que son de su interés o que les pueden afectar. En consecuencia, las autoridades deben establecer los medios y mecanismos para que la población interesada se informe y ejerza su derecho a la participación.</p> <p>En México se cuenta con los Consejos Asesores como el órgano a través del cual se promueve y garantiza la participación organizada de la sociedad local, que habita y hace uso de los ecosistemas de las ANP. En el Consejo se reúne a los representantes de los diferentes sectores de la población para que apoyen, recomienden y aconsejen para lograr una mejor gestión del ANP.</p> <p>Destacan también los esfuerzos para la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que realizan acciones para fortalecer el trabajo de los Consejos Asesores, así como para la generación de información sobre las condiciones de la conservación de los ecosistemas que se protegen en las ANP.</p>

Diagnóstico participativo:

*Perspectivas, retos y oportunidades
sobre la conflictividad socioambiental
en el Parque Nacional Cabo Pulmo*



Resumen ejecutivo

En México, las denominadas Áreas Naturales Protegidas (ANPs) han sido creadas como parte de un mecanismo legal para la protección y reserva de los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas. Si bien su importancia es crucial para la política de conservación, durante décadas estos espacios han enfrentado retos sociales, políticos y económicos que obstaculizan la gobernanza ambiental eficaz que permitan atender de manera colectiva las decisiones sobre el manejo y la conservación de los espacios y que agravan o propician nuevos conflictos socioambientales que amenazan su sostenibilidad.

En este contexto, y en el marco del proyecto *Strengthening Environmental Governance And Citizen Participation In The Northwest* financiado por la Fundación Packard, el Centro de Colaboración Cívica desarrolló el presente estudio con el objetivo de recuperar las percepciones de los sectores comunitario, academia, sociedad civil, gobierno y privado para contribuir en la comprensión sobre los retos, problemáticas y recomendaciones que se presentan en las ANP de la región noroeste de México, en particular en el Parque Nacional Cabo Pulmo, que pueden derivar en conflictividad socioambiental.

Para dicho fin, se llevaron a cabo 21 entrevistas con las que se pudieron identificar las principales problemáticas relacionadas con la gestión, manejo y conservación del Parque Nacional Cabo Pulmo: los conflictos socioambientales, oportunidades y recomendaciones del contexto para la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales del parque de manera justa e incluyente. En dicho proceso de recolección de información, destacaron las principales problemáticas:

- **Incertidumbre por la tenencia de la tierra.** Se percibe que las problemáticas sobre la tenencia de la tierra se deben a la falta de certeza legal tanto en la propiedad de la tierra como en el uso de suelo.
- **Aumento del nivel del mar ocasionado por el cambio climático** que trae como consecuencia la disminución de la línea de costa y de la zona federal, lo que implica que construcciones que estaban fuera de la zona federal, ahora están al interior, situación que está prohibida y agrava las problemáticas por los usos de suelo. Por otro lado, el aumento del nivel del mar ha ocasionado inundaciones y afectaciones en los hogares de la población.
- **Disponibilidad y calidad del agua.** La mayoría de las personas opinan que la problemática se debe tanto a la falta de regulación legal como a la corrupción en el otorgamiento de las concesiones sobre los pozos. Se señala que, al igual que el aumento en los desarrollos turísticos, la incontrolada venta de inmuebles y construcciones residenciales en las zonas cercanas

- al parque impactan negativamente sobre el agua, agravando las consecuencias de su escasez. En relación con la calidad del agua, se destaca la mala disposición de los desechos humanos y la contaminación del mar que impactan negativamente en la calidad del recurso y del ecosistema marino.
- **El incremento del turismo.** El incremento desmedido del turismo y sus repercusiones en la vida de las personas representa una problemática mayor para las y los habitantes de Cabo Pulmo. Para las personas esta situación es una de las que más expresiones de oposición y controversia genera entre las partes involucradas, ya que por una parte trae beneficios a la comunidad, pero también ocasiona grandes impactos.
 - **Planeación, gestión y administración del Parque Nacional Cabo Pulmo.** La mayoría de las personas entrevistadas identifican la debilidad institucional, derivada del recorte presupuestal y de personal, la ausencia de planeación y gestión territorial adecuada, falta de coordinación entre instituciones, falta de acceso a la información y transparencia en los procesos de toma de decisiones y la desconfianza en la autoridad como retos que afectan de manera importante en el manejo y la gestión de los recursos. Asimismo, se menciona que la falta de recursos económicos forma parte de la crisis presupuestaria que enfrenta Conanp y todo el sector ambiental, debido al poco interés del gobierno federal por atender los desafíos y compromisos ambientales.

Oportunidades y recomendaciones

Las recomendaciones y acciones propuestas por las personas entrevistadas giran en torno a tres aspectos principales: 1) marco legislativo, planeación, vigilancia y gestión; 2) participación, actividad turística y 3) a la construcción de una agenda compartida.

Dentro de estas recomendaciones se prioriza la actualización del Programa de Manejo y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local, así como extender el Área Natural Protegida hacia la parte terrestre.

En términos de participación, se destaca la importancia de impulsar la paridad y fomentar la diversificación de la participación en el Consejo Asesor.

En relación con la problemática del aumento del turismo, se considera necesario actualizar y ampliar los estudios, con bases confiables que permitan determinar los flujos de visitantes reales.

Finalmente, se enfatiza la necesidad de construir un nuevo modelo conceptual y estructural de las ANP que considere el desarrollo social para la comunidad que habita en las áreas.

Introducción

El presente documento *Perspectivas, retos y oportunidades sobre la conflictividad socioambiental en el Parque Nacional Cabo Pulmo* es realizado por el Centro de Colaboración Cívica en el marco del proyecto *Strengthening Environmental Governance And Citizen Participation In The Northwest*, ejecutado entre los años 2020 y 2022 con el apoyo de la Fundación Packard. Este diagnóstico participativo forma parte de un documento más amplio titulado *Conflictividad socioambiental, problemáticas y oportunidades en Áreas Naturales Protegidas en el Noroeste de México: Cabo Pulmo, Islas Marietas e Isla Isabel*, cuyo objetivo es contribuir a la comprensión de los contextos de conflictividad socioambiental que se presentan en las ANP de la región noroeste de México, así como identificar posibles acciones para su abordaje en el corto y mediano plazo.

Los objetivos particulares del análisis son:

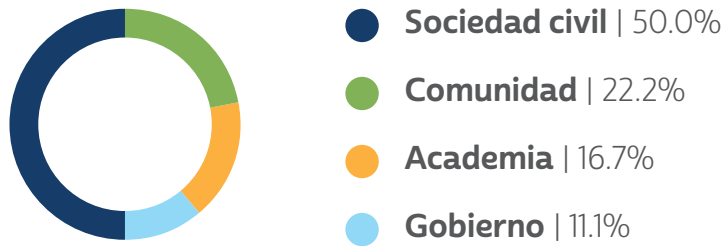
1. Describir las características territoriales, culturales, ambientales y socioeconómicas de las ANP del Noroeste.
2. Identificar las causas y consecuencias de las problemáticas a las que se enfrentan en las ANP del Noroeste y los potenciales conflictos.
3. Proponer estrategias para la gestión de los conflictos desde la perspectiva de la Transformación Positiva de Conflictos (TPC).

El mapa de percepciones que se muestra a continuación sistematiza la información obtenida a partir de la realización de 21 entrevistas semiestructuradas a habitantes que se encuentran viviendo en las inmediaciones de Cabo Pulmo, académicos expertos en el tema, miembros de la sociedad civil organizada y representantes del sector gubernamental.

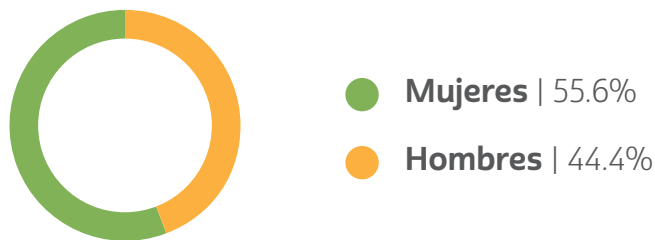
Tomando en consideración las limitantes actuales a causa de la contingencia sanitaria por la covid- 19, las entrevistas se llevaron a cabo de manera virtual, entre los meses de octubre y noviembre del 2021.

En las gráficas 1 y 2 se puede observar la distribución total de las personas entrevistadas por sector y por sexo.

Gráfica 1. Distribución de entrevistas por sector



Gráfica 2. Distribución de entrevistas por sexo



A continuación se expondrán los resultados de las entrevistas realizadas a los distintos sectores sobre sus perspectivas respecto a los problemas y conflictos que impactan en la zona de Cabo Pulmo. La información se divide en cinco rubros: 1) acercamiento con Cabo Pulmo y principales actividades de los sectores; 2) perspectivas sobre el contexto actual sobre el ANP; 3) problemas identificados; 4) identificación y análisis de los conflictos y 5) recomendaciones desde los sectores para atender las problemáticas.

Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en Cabo Pulmo

Con el objetivo de introducir y presentar un panorama general de la zona de estudio, en este apartado se hace una breve descripción de las características físicas y geográficas del Parque Nacional de Cabo Pulmo. Seguidamente, se describen las relaciones en términos de actividades e intereses que las personas entrevistadas mantienen con el parque y sus perspectivas en torno a los problemas y conflictos socioambientales del ANP.

Acerca de la zona de estudio

Cabo Pulmo es una bahía localizada en la costa este de la Península de Baja California Sur. En sus aguas se resguardan una gran cantidad de especies conside-

radas únicas en el mundo, además de que se encuentra el único arrecife de coral vivo en la parte más septentrional del Pacífico Oriental Tropical.

Tomando como base la relevancia ecosistémica y ambiental, Cabo Pulmo fue adherida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en 1995, en la categoría de Parque Nacional. El parque fue declarado en 2005 como Patrimonio Mundial Natural y sitio Ramsar en 2008; su extensión comprende una superficie total de 7,111.01 hectáreas, de las cuales el 99% está constituida por la parte marina y el 1% por la parte terrestre (Programa de Manejo del PN Cabo Pulmo, 2009).

El parque posee uno de los ecosistemas más diversos y complejos del océano, en el que habitan más de 230 especies de crustáceos, peces, moluscos, aves y mamíferos marinos, y 11 de las 14 especies de corales hermatípicos registrados en el Golfo de California, muchos de los cuales se encuentran bajo alguna categoría de riesgo. Sus playas son zonas de anidación, refugio y alimentación para las tortugas golfina, caguama y carey (Conanp, 2009).

Como en muchas ANP, en la zona terrestre adyacente se encuentra una población, misma que se compone por 61 habitantes distribuidos en 20 viviendas particulares, de los cuales 34 son mujeres y 27 son hombres (INEGI, 2020).

Por mucho tiempo la actividad pesquera representó la principal fuente de ingresos para la economía local. Sin embargo, debido a la pesca excesiva, en la década de los 80, tras diversos estudios biológicos realizados por la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) en la zona, se empezó a observar el decremento de peces y moluscos, principalmente en la zona arrecifal. Por ello, la



Fotografía: Sergio Maldonado

comunidad, en conjunto con la Universidad, solicitaron al gobierno mexicano que se decretara a Cabo Pulmo como un Área Natural Protegida; en consecuencia, el 6 de junio de 1995, se declaró Parque Marino Nacional.

El objetivo principal del decreto radicó en promover la “conservación del único arrecife coralino en el Golfo de California, así como también en mantener la relación hombre-arrecife a un nivel de impacto mínimo” (Conanp, 1995).

En 2020 y a 25 años de su decreto, se ha podido observar —como un indicador clave de la salud del arrecife— que la biomasa arrecifal ha logrado recuperarse en un 400% e incluso ha sido descrita por distintos medios y organizaciones como “un gran ejemplo de conservación y manejo”.

Actualmente, la pesca para el consumo de los habitantes locales es la única actividad pesquera permitida. La economía depende, en su mayoría, de actividades turísticas como buceo, *snorkel*, canotaje, paseos en bicicleta y a caballo, observación de flora y fauna, entre otras. También existen algunos establecimientos como restaurantes, renta de cabañas, etc.

Cabo Pulmo se ha convertido en un lugar mundialmente famoso por sus características ambientales y por desarrollar actividades como buceo, así como por ser considerado uno de los logros más importantes de conservación de océanos. Sin embargo, el aumento exponencial del turismo y las fuertes presiones por construir cerca del arrecife, han puesto en riesgo el parque marino.

Acercamiento y actividades de los sectores con Cabo Pulmo

En esta sección se presentan las actividades o labores que han llevado a las personas y sectores a relacionarse con Cabo Pulmo. Se describen, entre otras cosas, las circunstancias e intereses que mantienen las personas involucradas con el parque.

En su mayoría, las personas entrevistadas señalaron que, además de las diversas actividades y funciones que realizan respecto a la conservación, manejo y gestión del parque, su acercamiento a Cabo Pulmo se produjo gracias a su formación académica y como parte de su trabajo profesional en las distintas organizaciones en las que laboran (desde la sociedad civil y academia). Como ejemplo, compartieron que conocieron Cabo Pulmo gracias a los estudios de maestría y las visitas de campo que realizaron como parte de sus actividades académicas.

Asimismo, cabe resaltar que todos los sectores expresaron su interés continuo por involucrarse en tareas de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Por ejemplo, personas de la sociedad civil mencionaron que en su juventud se involucraron en actividades de voluntariado, para luego formar parte de este sector.

Así, como parte de las actividades que desempeñan, desde el sector de la sociedad civil se mencionó que participan en el desarrollo de programas de educación y difusión de la conservación ambiental. También mencionaron que co-

laboran en la actualización del Programa de Manejo, participan en programas de gobernanza, cooperan en actividades de vigilancia y monitoreo de especies, realizan capacitaciones para el fortalecimiento de capacidades del Consejo Asesor, y participan, de la mano de las comunidades, en el diseño de experiencias turísticas.

Desde la academia compartieron que realizan principalmente actividades de investigación y monitoreo de la biodiversidad, con el fin de evaluar los cambios que se han presentado, para generar información para la toma de decisiones. Es de mencionar que, como parte de sus actividades, apoyan a las organizaciones y a las comunidades con proyectos para la estimación de la capacidad de carga turística, la restauración coralina y/o en evaluaciones de vulnerabilidad al cambio climático de comunidades y ecosistemas. Se destacó además que su trabajo tiene como principal objetivo incidir en la eficiencia de las políticas públicas encaminadas a la protección de las Áreas Naturales Protegidas.

El sector gubernamental mencionó que, como parte de sus actividades recurrentes en la ANP, realizan labores de planeación, coordinación y supervisión de las actividades de monitoreo, así como la planeación para la ejecución de programas de conservación y restauración. También se destacó que desde la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) trabajan en la coordinación de actividades de inspección y vigilancia; sin embargo, no tienen la facultad para sancionar o infraccionar a las personas que realizan actividades ilícitas, pues únicamente Profepa es quien puede generar sanciones y multas. Otras labores que ejecutan están relacionadas con la planeación territorial, actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) y del Programa de Manejo.

La relación entre sectores y actores

Ahora bien, una vez expuestas las principales actividades que realizan los diversos sectores, se indagó sobre la percepción de la relación que se tiene entre los actores.

En general, las personas entrevistadas coincidieron en señalar que las relaciones entre los sectores son pacíficas y de respeto. No obstante, a pesar de compartir el compromiso por el cuidado y la conservación del parque, existen dificultades para establecer acuerdos.

Desde el sector de la sociedad civil y de la academia se señala que gran parte de los desacuerdos entre la comunidad y el gobierno giran en torno al turismo por la cantidad de permisos que se emiten para el desarrollo de estas actividades, así como por la cantidad de sitios que operan en temporada alta.

En ese sentido, personas del sector de sociedad civil mencionan que en gran medida los desacuerdos entre la comunidad y los representantes gubernamentales se deben a problemas de comunicación, ya que no se han encontrado los

mecanismos adecuados que fomenten el que todas y todos se sientan escuchados o que exista la confianza suficiente para poder expresar sus opiniones.

Por otro lado, de acuerdo con las personas entrevistadas de la sociedad civil, gobierno y habitantes de la comunidad, la academia ha jugado un papel fundamental en la protección, conservación y recuperación del ANP. Igualmente, desde la perspectiva de algunas personas del sector de la sociedad civil, se destaca que la academia es un sector en el que la comunidad confía, pues sus estudios han generado datos que ayudan a identificar las afectaciones al ecosistema por la demanda turística o la construcción de megaproyectos.

Hasta aquí hemos presentado algunos de los elementos que definen la relación que tienen los sectores con el ANP, así como las perspectivas que hay sobre los tipos de relación entre actores y sectores. En la siguiente sección, se especificarán las percepciones relativas al estado actual de Cabo Pulmo.

Panorama general de la situación actual de Cabo Pulmo

En esta sección se exponen algunas ideas que permitan comprender las características del contexto del parque Cabo Pulmo. Con fines analíticos, se presentan en cuatro grandes categorías: gestión y manejo, situación normativa, conservación del área y coyuntura covid-19. El objetivo de esta sección es mostrar una vista panorámica sobre la situación actual que se percibe en estos cuatro rubros.

Gestión y manejo

A manera de contexto y desde una perspectiva general, tanto el sector academia como el gubernamental enfatizaron que la gestión de las ANP atraviesa por retos importantes en materia de respaldo institucional. Entre otras cosas, se mencionó que la reducción del presupuesto al sector ambiental ha provocado el cierre de oficinas como la de la Profepa de representación en Tijuana y Ensenada y la disminución del personal de la Conanp en las regiones Planicie Costera y Golfo de México, Península de Baja California y Pacífico Norte y Península de Yucatán y Caribe Mexicano (Milenio, 2020). Para las personas entrevistadas no es un tema menor, pues agrava la situación actual en términos de operatividad para atender denuncias ambientales en las distintas zonas del país.

Ahora bien, en términos particulares sobre Cabo Pulmo, respecto al desempeño de la gestión y el manejo del ANP, la mayoría de las personas entrevistadas considera que podría mejorar. Desde la perspectiva de los diversos sectores, se mencionó que lo que impide que las autoridades desempeñen sus funciones de manera eficiente es la reducción presupuestal al sector ambiental que resulta en la poca disponibilidad de recursos para cubrir los costos de infraestructura y del personal necesario para realizar actividades administrativas y de vigilancia.

Aunado a lo anterior, desde la perspectiva de las personas del sector gubernamental entrevistadas se mencionó que la falta de insumos y equipamiento como motos y embarcaciones para hacer los recorridos terrestres y marinos repercute negativamente en el desempeño de las labores de inspección y vigilancia que realiza el personal de la Conanp. Asimismo, representantes de la sociedad civil destacan como una debilidad el hecho de que Conanp, quien es la única autoridad en el parque, no posee la atribución de inspección, lo que limita sus funciones sobre la aplicación de la ley.

Ahora bien, frente al cúmulo de retos derivados de la falta de recursos económicos y materiales, representantes del sector gubernamental destacan que la Conanp se apoya de otras entidades como Secretaría de Marina (Semar), Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) y Profepa para coordinar actividades de inspección y vigilancia. Sin embargo, se señala que instancias como Conapesca también se encuentran bajo las mismas circunstancias de precariedad en recursos. Asimismo, y como parte de las estrategias colaborativas entre sectores, se reconoce la participación de los habitantes locales y de las organizaciones en las acciones de manejo y vigilancia.

En términos de manejo, el que no tengamos el suficiente presupuesto nos ha afectado principalmente en que no tengamos personal suficiente para hacer recorridos, supervisión marina entre otras actividades de vigilancia y manejo. A veces sólo vemos lo que pasa desde la torre, sin embargo, nos apoyamos mucho de la vigilancia comunitaria y de las organizaciones.

Entrevistado del sector gubernamental

En el contexto donde la falta de recursos económicos supone una serie de retos importantes para la gestión, representantes de la sociedad civil y miembros de la academia destacaron la importancia del papel que tienen los fondos estatales, como el Fideicomiso Fondo para la Promoción de los Recursos Marinos de Baja California Sur (Fonmar), los cuales se emplean como apoyo para cubrir costos de infraestructura y para realizar actividades de vigilancia en algunas de las Áreas Naturales Protegidas del Noroeste, incluyendo a Cabo Pulmo.

El papel del Consejo Asesor en la gestión y el manejo

Según los Criterios Institucionales para la Constitución, Operación y Seguimiento de Consejos Asesores en Áreas Naturales Protegidas Federales, los Consejos Asesores son instancias de participación ciudadana, cuyo papel es poder coadyuvar en el manejo y administración del ANP y sus recursos. En estos espacios se busca principalmente impulsar la construcción de acuerdos para establecer compromisos y corresponsabilidades entre los diferentes sectores que se relacionan con una ANP.

De manera general, en lo que concierne a Cabo Pulmo, los diferentes sectores coinciden en señalar que, si bien la figura del Consejo Asesor es una gran herramienta de la participación ciudadana para hacer frente a problemáticas que emergen en el Área, se requiere de trabajar en la construcción y apropiación colectiva de este órgano consultivo.

Así, por ejemplo, desde la sociedad civil y la academia señalaron que recientemente se percibe una disminución en la participación debido a la falta de representatividad de los diferentes sectores, así como por las complicaciones para generar acuerdos. En ese sentido, desde la comunidad y la sociedad civil se señaló que existen asimetrías en los procesos de toma de decisiones, pues no todas las voces son tomadas en cuenta. De manera complementaria, personas de la comunidad mencionaron que: “siempre somos los mismos los que participamos. Necesitamos voces nuevas, necesitamos que también los jóvenes se involucren” (habitante de la comunidad).

Desde la sociedad civil y la academia, se destacó como un aspecto positivo de los consejos asesores su papel para la solución de problemáticas comunes, así como la búsqueda de soluciones a propuestas de proyectos de megaproyectos turísticos.

Regulación y normatividad

En relación con el marco normativo, las percepciones generales de los sectores giraron en torno a dos de los instrumentos de política ambiental que resultan fundamentales para la planeación y regulación del uso del suelo y de las actividades que se realicen en el área protegida: El Programa de Manejo del ANP y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Los Cabos (POEL).

Programa de Manejo del Parque Nacional

En lo que respecta al Programa, los sectores coincidieron en señalar que es necesario revisarlo y actualizarlo. Entre otras cosas, se mencionó que la actualización se puede considerar cada cinco años y en el caso de Cabo Pulmo se determinó que era necesario para lograr acotar y reestructurar las subzonas del parque, para definir la capacidad de carga y plantear medidas que hagan frente a retos como el incremento del turismo, el desarrollo costero, así como definir los subprogramas específicos. En este sentido, se mencionó que desde 2014 se está

trabajando sobre una nueva versión.¹ Sin embargo, personas de la sociedad civil destacaron que uno de los factores por los cuales no se ha podido concluir la actualización del Programa se debe a la falta de recursos y herramientas necesarias en las instituciones gubernamentales, principalmente la Conanp, así como a la falta de actualización de los datos y la revisión técnica correspondiente.

En ese sentido, desde el mismo sector se percibe que en los últimos años, las distintas administraciones del gobierno federal se han preocupado más por aumentar el número de ANP que por atender las problemáticas y mejorar la gestión de las ANP existentes. “El gobierno está enfocado en aumentar el número de las ANP por una cuestión de legitimidad política; la prioridad no es enfocarse en las ANP que ya se tienen” (representante del sector de sociedad civil).

Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Los Cabos (POEL)

Sobre el POEL correspondiente al municipio de Los Cabos, en el que se encuentra Cabo Pulmo, los distintos sectores coincidieron en destacar la necesidad de actualizarlo, pues fue publicado en 1995. Al respecto, desde los sectores gubernamental y sociedad civil señalaron que el ritmo acelerado de crecimiento urbano de Los Cabos y Cabo Pulmo, ha generado mayores presiones y desequilibrios sobre el ordenamiento y la planificación del desarrollo urbano. En consecuencia, mencionaron que se requiere la actualización para poder contar con estrategias enfocadas en generar un balance entre el crecimiento económico y la protección del ambiente.

Igualmente, representantes del sector gubernamental destacan que, al tener un POEL de hace más de 25 años, no son contemplados los cambios morfológicos ambientales y territoriales que han surgido a lo largo de estos años, lo cual repercute negativamente en la gestión del desarrollo regional sustentable de la región.

De acuerdo con gobierno y sociedad civil, ya está en proceso la actualización del POEL, sin embargo, se percibe que una de las causas que entorpecen su actualización, además de la limitación de los recursos, son las diferencias y los desacuerdos entre las personas involucradas, que responde a diversos intereses de carácter económico sobre la conservación de la ANP.

1 De acuerdo con algunas personas entrevistadas la actualización del Programa de Manejo se está realizando en coordinación con distintas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con los prestadores de servicios turísticos de la comunidad de Cabo Pulmo y con los distintos órganos de gobierno (Conanp, Semarnat, Profepa, entre otros).

Ha habido diferencias y esfuerzos de actualización entre los que han participado en su actualización. Algunas personas perciben que los sectores no estaban bien representados. También, mientras que unos consideran que no hay suficiente rigor técnico, otros que sí.

Representante del sector gubernamental

Programa de Uso Público

Otra de las herramientas para la regulación de las actividades turísticas en el ANP y que fue reiteradamente mencionada por todos los sectores entrevistados es el Programa de Uso Público (PUP).

De acuerdo con personas del sector gubernamental, el PUP 2009 se elaboró en respuesta a la demanda de información que permitiera determinar la capacidad de carga del ANP, así como responder a las inquietudes de la población por el desarrollo de megaproyectos turísticos que ponían en riesgo la conservación. La elaboración se hizo mediante un proceso participativo en el que se involucraron los distintos sectores interesados: organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, sector académico, empresas turísticas y habitantes de la comunidad.

De manera general, los actores entrevistados perciben que la elaboración e implementación del PUP representa un gran avance sobre el consenso de distribución y manejo de las actividades turísticas. Sin embargo, existen áreas de oportunidad y de mejora, mismas que serán abordadas en próximos apartados.

Conservación del ANP

En términos generales, el estado de conservación de los recursos naturales de Cabo Pulmo es percibido por las y los entrevistados de los distintos sectores como “bueno”. Incluso, personas del gobierno y la academia, consideraron que el área se encuentra “mejor que nunca”.

De acuerdo con sus testimonios, el estado de conservación se ve reflejado en el incremento de la flora y fauna presente en el ANP. En efecto, los resultados de los monitoreos ecosistémicos que se han realizado con el apoyo de académicos de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), demuestran que la biomasa, entendida como la cantidad de vida que hay en el parque, ha aumentado en los últimos años en un 460%.

Tenemos desde la presencia del zooplancton y fitoplancton hasta grandes depredadores como tiburones, orcas, lo cual es excepcional en un parque tan pequeño y costero.

Entrevistado del sector gubernamental



En el mismo sentido, las observaciones de los habitantes de la comunidad les permiten afirmar que la conservación es satisfactoria.

Me doy cuenta de eso porque ahora vemos animales como las ballenas azules, ballenas aletas, orcas, los cuales antes no se veían. Eso nos hace ver que está bien conservada. En lo que va del mes he visto cuatro ballenas aletas.

Habitante de la comunidad

Para los integrantes de la sociedad civil, los resultados de la conservación se deben a dos puntos que se encuentran estrechamente vinculados: por un lado, 1) el decreto de Cabo Pulmo como ANP permitió que la gestión y manejo de los recursos naturales mejorara en función de 2) el interés, compromiso, esfuerzo y disposición de los distintos sectores para ser parte de la conservación.

De manera complementaria, habitantes de la comunidad expresaron a lo largo de las conversaciones su voluntad de seguir salvaguardando y cuidando del ANP con miras a la sostenibilidad para las futuras generaciones.

Si bien el escenario principal es positivo, personas de la academia señalaron que en los últimos años ha disminuido el nivel de conciencia sobre la importancia de la preservación del parque. En este mismo sentido, personas de los distintos sectores identificaron algunos de los retos actuales y futuros que perciben pue-

den poner en riesgo la conservación del parque. A continuación, enuncian los que más resaltan:

Tabla 1. Riesgos para la conservación en Cabo Pulmo

Riesgo	Descripción	Sectores que lo identifican
Escasez y mala calidad del agua	Señalada como una de las problemáticas ecosistémicas actuales más graves.	Todos los sectores
Turismo masivo y la construcción de megadesarrollos turísticos	Una de las amenazas más preocupantes es la disminución de la cantidad y calidad de los recursos naturales.	Sociedad civil, academia y habitantes de la comunidad
Efectos del cambio climático	La pérdida de arrecifes coralinos es uno de los efectos más visibles en los últimos años, relacionado con el aumento de la temperatura del agua del mar y el incremento de la acidez del agua.	Academia

Cambios percibidos en Cabo Pulmo

Al indagar sobre los cambios socioculturales, económicos y ambientales que el decreto de Cabo Pulmo como ANP ha generado en los últimos años, destacan tres elementos centrales: la transición de la economía local, el aumento de las actividades turísticas y la conciencia ambiental. De manera detallada mencionaron lo siguiente:

- 1. La transición de la economía local.** Para las personas habitantes de la comunidad y del sector de la sociedad civil uno de los mayores cambios percibidos y experimentados es la transformación de un modo productivo tradicional, basado principalmente en la pesca, hacia la prestación de servicios turísticos. En relación con los beneficios que trajo consigo dicha actividad productiva, miembros de la comunidad mencionaron haber aumentado paulatina y ligeramente sus ingresos:

Si antes comíamos sólo frijol, ahora le echamos arroz y manteca.
Habitante de la comunidad

- 2. El aumento de actividades turísticas y visitantes.** Igualmente, las personas de la comunidad, academia, gobierno y del sector de la sociedad civil mencionaron que, sobre todo en la última década, se ha visto detonado un crecimiento de negocios turísticos locales y extranjeros. Asimismo, para las y los entrevistados, la acelerada aparición de nuevos sitios turísticos ha traído consigo, por un lado, la transformación y modificación del paisaje natural de Cabo Pulmo y, por el otro, la alteración de las estructuras sociales y territoriales, en relación especialmente al uso del suelo. Asimismo, existe una preocupación por el incremento de visitantes al parque, que llega a más de 20 mil personas anualmente, en una comunidad habitada por menos de cien personas.

- 3. Aumento de conciencia ambiental.** Tanto habitantes de la comunidad como integrantes de la sociedad civil y la academia, coinciden en que ha habido una mayor conciencia por parte de la comunidad sobre el uso y la preservación del ANP. Asimismo, se enfatiza el trabajo que las organizaciones de la sociedad civil realizan han contribuido a gestar una cultura de conservación más sólida.

En suma, el decreto de Cabo Pulmo como ANP ha generado impactos que son percibidos por las personas de la comunidad de manera positiva. En relación con la sección previa, es posible señalar que hay elementos por atender, como es el cambio en la conciencia o percepción de la conservación. Si bien de acuerdo con los testimonios, el tema de la conservación es importante para las personas, hay situaciones que pueden poner en tela de juicio su importancia. Una de estas situaciones es la pandemia por covid-19 que afectó gravemente la economía de todas las personas.

Coyuntura del covid-19

Dada la relevancia coyuntural de la pandemia de covid-19, las personas entrevistadas mencionaron algunos de los impactos —positivos y negativos— que trajo consigo el confinamiento sanitario. Cabe señalar como aspecto central, que en el periodo más álgido del confinamiento las playas cerraron y los servicios turísticos se suspendieron. Esta situación generó cambios importantes a nivel de los ecosistemas y de la economía.

Como primer aspecto y en un sentido positivo, los distintos sectores señalaron que la ausencia de actividades turísticas permitió “que el ecosistema *descansara* de la presencia humana”. En consecuencia y a manera de ejemplo, se mencionó que en octubre de 2020 sociedad civil, Conanp y la UABCS realizaron monitoreos submarinos del arrecife, estudio que les permitió observar más especies de las

usuales, tales como pargos, halconcitos de coral y meros, así como tiburones de puntas blancas, especie que no es vista con frecuencia.

Desde la perspectiva social, habitantes de la comunidad expresaron haber sentido “cierto alivio”, pues la disminución de visitantes les permitió recuperar espacios públicos que usualmente se encuentran repletos de turistas.

**El arrecife descansó, recuperamos los espacios que usualmente están repletos de personas, pudimos reunirnos tranquilamente en familia, salíamos a nadar.
Habitante de la comunidad**

En el sentido negativo, las personas entrevistadas de los distintos sectores coincidieron en que las restricciones sanitarias y la ausencia de turistas redujeron los ingresos de las familias locales. No obstante, se mencionó que las actividades económicas comienzan a recuperar su ritmo, ya que en el 2021 hubo un mayor número de visitas que en el 2019, situación que puede generar impactos sobre los ecosistemas. De acuerdo con personas de la academia, con el regreso de visitantes y turistas la tendencia en el aumento de la biomasa marina comenzó a inhibirse.

Tras haber caracterizado el panorama actual en materia de gestión, manejo y conservación de los recursos, las y los entrevistados identificaron una serie de problemáticas que amenazan la sustentabilidad de Cabo Pulmo e impactan negativamente en el deterioro y disponibilidad de los recursos naturales del área.

Problemáticas identificadas desde las perspectivas de las personas entrevistadas

En esta sección se presentan las principales problemáticas que las personas de los distintos sectores identifican en relación con la gestión, manejo y conservación del ANP Cabo Pulmo, entre las que destacan: 1) incertidumbre por la tenencia de la tierra; 2) disponibilidad y calidad del agua; y 3) incremento del turismo.

Incertidumbre por la tenencia de la tierra

Uno de los problemas que los sectores destacan está relacionado con la tenencia de la tierra. Al respecto, tanto habitantes como sociedad civil señalaron que el problema se presenta en la incertidumbre de las personas sobre su propiedad y en el uso que pueden hacer de la misma. Al respecto, tanto personas de la sociedad civil como del gobierno señalaron que los problemas se deben a la falta de certeza legal, tanto en la propiedad de la tierra como en el uso de suelo. Así, las problemáticas sobre la tenencia de la tierra se deben principalmente a que las tierras se encuentran en juicio o bien por la falta de claridad sobre la porción de tierra que pertenece a la zona federal y la que es privada. Representantes de la sociedad civil destacaron que entre las familias las controversias se deben a que

todos dicen ser dueños de la tierra, sin contar con los elementos legales que lo comprueben. Por otro lado, la falta de claridad sobre el uso de suelo ha permitido que se construyan inmuebles sin considerar las afectaciones ambientales.

Dichas problemáticas no son un tema menor, pues a manera de ejemplo se señaló que debido a la falta de certeza sobre la propiedad de la tierra y los usos permitidos, no se han logrado construir proyectos de infraestructura local urbana, como una planta para la generación de energía eléctrica.

Otro de los problemas identificados por personas de la academia y el gobierno es el aumento del nivel del mar ocasionado por el cambio climático y la consecuente disminución tanto de la línea de costa como de la zona federal. Para las personas entrevistadas, el calentamiento global y sus consecuencias repercuten sobre la población con inundaciones en sus viviendas. En relación con la disminución de la línea de costa, la problemática es más compleja porque implica que construcciones que se encontraban fuera de la zona federal, ahora están al interior, situación que está prohibida y amplía las problemáticas sobre la tenencia de la tierra y los usos de suelo.

Disponibilidad y calidad del agua

Además de la propiedad y el uso de la tierra, otra de las problemáticas señalada por los diversos sectores fue la disponibilidad y el acceso al agua en Cabo Pulmo.

Es importante señalar que el clima semidesértico de la zona hace que la precipitación pluvial de la región sea escasa y los cuatro arroyos presentan afluencia de agua únicamente en temporada de lluvias. No obstante, existen otros factores, percibidos por los sectores entrevistados, que hacen del agua un recurso sumamente limitado en Cabo Pulmo.

Ahora bien, al reflexionar sobre la problemática del agua, representantes de la sociedad civil señalaron que es importante considerar tanto la desigualdad en su distribución como en el acceso. Al respecto, se mencionó que de los tres pozos que abastecen de agua a la comunidad de Cabo Pulmo, uno pertenece al sistema nacional de aguas y otro es un pozo privado que abastece únicamente a una comunidad extranjera asentada en Los Cabos. Sin embargo, de acuerdo con personas de la sociedad civil y la comunidad, no hay información clara sobre las concesiones otorgadas a la comunidad extranjera para el uso y distribución del agua. Para algunas personas de la sociedad civil, la problemática se debe tanto a la falta de regulación legal como a la corrupción en el otorgamiento de las concesiones de pozos.

Mediante una concesión para la utilización de un pozo, la comunidad extranjera empieza a construir una red de distribución de agua potable en Cabo Pulmo, pero el agua solo se distribuye a personas extranjeras.

Entrevistada del sector de sociedad civil

De manera particular, lo que más preocupa tanto a la sociedad civil como a los habitantes de la comunidad, es la pérdida total del agua y el deterioro en la salud de la población. Además, se destacó que existe poca conciencia sobre el cuidado del agua por parte de la comunidad extranjera.

Los extranjeros la usan como en sus países, no se adaptan a las condiciones de la comunidad de Cabo.

Entrevistado del sector académico

En otro orden de ideas, personas de la sociedad civil y habitantes de la comunidad señalaron que, al igual que el aumento en los desarrollos turísticos, la incontrolada venta de inmuebles y construcciones residenciales en las zonas cercanas al parque impactan negativamente sobre el abasto de agua, agravando la problemática de la escasez.

En respuesta a la problemática del agua, se mencionó que el Ayuntamiento de Los Cabos ha generado planes y propuestas para mejorar la captación y gestión del agua en Cabo Pulmo; sin embargo, ninguno se ha podido llevar a cabo por los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Aunado a ello, habitantes de la comunidad y actores de sociedad civil destacaron que no existen las condiciones de infraestructura pública que garanticen el abastecimiento de agua.

En relación con la calidad del agua, personas entrevistadas de sociedad civil, academia y comunidad, señalaron que el problema afecta tanto la calidad del agua potable como del mar. En ambos casos la mala disposición de los desechos humanos y la contaminación del mar impactan negativamente en la calidad del recurso y del ecosistema marino.

Al respecto, diversas personas de sociedad civil refirieron a un estudio reciente, realizado por integrantes de la academia y diversas organizaciones, en el que se evaluó la calidad del agua en los pozos y playas. Entre los resultados se destacó, como indicador de contaminación, la presencia de bacterias coliformes y metales pesados como el mercurio, además de un alto contenido de salinidad en el agua potable.

Incremento del turismo

Como mencionamos previamente, el pilar de la economía de Cabo Pulmo es el turismo. Sin embargo, el crecimiento acelerado de esta actividad representa una de las mayores amenazas para el área en términos ambientales, sociales y

económicos.² A lo largo de las entrevistas, las personas identificaron las causas principales que han provocado el aumento en la afluencia de visitantes: 1) falta de planeación y 2) la estrategia de promoción. A continuación se presentan los elementos más importantes de cada una.

1 La falta de planeación turística y la desactualización de instrumentos legales para su ordenamiento. De manera general, las personas entrevistadas manifestaron su preocupación por la poca atención que las autoridades tienen sobre la planificación y gestión de la actividad turística.

Así, por un lado, personas de la sociedad civil y el gobierno resaltaron que la desactualización de instrumentos legales, tales como el Programa de Manejo y el Programa de Ordenamiento Local repercuten negativamente en la definición de lineamientos que se deben de seguir para autorizar proyectos de desarrollo turístico. En este sentido, se mencionó que en muchas ocasiones los desarrolladores aprovechan la falta de actualización en los Programas y Planes para dar cumplimiento a sus intereses. Además, señalaron que la Evaluación de Impacto Ambiental no exige el reconocimiento de las afectaciones acumulativas de la actividad turística, por lo que los impactos no se consideran en su justa dimensión.

Por otro lado, personas del sector gubernamental mencionaron que en los últimos cinco años se ha observado un incremento considerable en las solicitudes de permisos para el desarrollo de pequeños y medianos proyectos que al final integran uno solo, lo cual impide analizar de manera certera los impactos ambientales de los desarrollos.

Otra de las situaciones que se mencionó por parte de la sociedad civil es que a pesar de la existencia de estudios para determinar la capacidad de carga del ANP,³ la llegada masiva de turistas es aprovechada por algunos prestadores de servicios, quienes terminan ingresando más personas de las permitidas.

- 2 Según datos brindados por miembros del sector gubernamental, mientras que en años anteriores se registraban alrededor de 11 mil visitantes anuales, el 2020 concluyó con 26 mil turistas, lo cual se vuelve insostenible tanto para una comunidad de 60 personas como para el ecosistema.
- 3 Actualmente, cada 50 minutos pueden acceder seis buzos certificados y un guía por sitio. A los sitios más populares se puede acceder cada hora por embarcación; a los otros, cada 20 minutos.

2 La promoción turística. Sobre este tema, se resaltó que la promoción publicitaria de Cabo Pulmo, como un caso de éxito de conservación marina, ha incrementado su popularidad. Esta situación ha generado una mayor atracción turística para la práctica del buceo y actividades relacionadas con el avistamiento de especies marinas, tanto a nivel nacional como internacional.

Si bien se perciben los beneficios económicos del turismo, para la mayoría de las personas entrevistadas, el exceso de publicidad genera que el número de visitantes sea mayor del que se puede recibir y atender. De manera complementaria, se mencionó que hay sitios de buceo y snorkel que son más promocionados que otros, lo cual implica una distribución desigual en el número de visitantes.

Por otro lado, personas de la sociedad civil señalaron que uno de los eventos que contribuyó a que Cabo Pulmo estuviera en la mira de los medios de comunicación nacionales e internacionales fue la cancelación del proyecto “Cabo Cortés”, un megadesarrollo turístico que en 2008 pretendía ser construido por la empresa española Hansa Urbana en las inmediaciones del ANP. Sin embargo, tras las intensas campañas de la comunidad y organizaciones de la sociedad civil exigiendo la cancelación del proyecto, se logró la anulación de su construcción.

En relación con los impactos negativos generados por el aumento del turismo, personas entrevistadas de sociedad civil y academia señalaron



que esta actividad ha generado afectaciones ambientales como las que se muestran a continuación:

Tabla 2. Impactos negativos del turismo en Cabo Pulmo

Impacto	Descripción
Contaminación del agua	Disminución en la calidad del agua debido al vertido de aceites usados en las embarcaciones.
Manejo y acumulación de residuos sólidos	Falta de medidas para el manejo y tratamiento de residuos que afectan visualmente y aceleran la degradación de los ecosistemas.
Daños sobre el arrecife de coral	La falta de cuidado y atención por parte de visitantes que tocan, caminan o se paran sobre los corales.

Con respecto a los impactos sociales, personas de la sociedad civil destacan que la creciente demanda de servicios turísticos ha generado la competencia desleal entre los prestadores de servicios turísticos, misma que se ve reflejada al momento de ofertar sus actividades.

Sobre este punto, se señaló que, si bien en la actividad turística es en su mayoría ofertada por habitantes locales de Cabo Pulmo, cada vez hay más empresas, nacionales e internacionales que cuentan con recursos y acceso a medios de publicidad como el internet, que les permite llegar a clientes en una mayor escala. Para ilustrar esta situación, se mencionó que hay empresas que generan reservas vía internet, por lo que cuando llegan las personas visitantes, los servicios de guía, buceo o paseo en lancha ya fueron acordados. Esta situación genera una disputa entre empresarios y habitantes de la comunidad por la desigualdad en oportunidades para ofertar los servicios que promueven.

Por otro lado, integrantes de la comunidad señalaron no estar de acuerdo con el otorgamiento de permisos por parte de Conanp para actividades turísticas a empresas no locales, porque aumenta la situación de desigualdad de oportunidades.

No estamos de acuerdo con que se otorguen concesiones, porque se nos están quitando espacios a nosotros, los locales. Porque, por ejemplo, si en un sitio se le permiten la entrada a una 'x' cantidad de personas, entonces estos lugares los tenemos que compartir con grandes empresas que tienen otras entradas de dinero a través de otros sitios que tienen a lo largo del Golfo.

Habitante de la comunidad

Asimismo, personas de la academia mencionaron que el aumento de infraestructura residencial y hotelera está ocasionando la modificación del hábitat marino debido a la construcción de muelles y embarcaderos.

Por su parte, habitantes de la comunidad señalan que la deficiencia y la falta de planeación de infraestructura pública (abastecimiento de agua potable, manejo de residuos, alcantarillado, entre otros) hacen insostenible la demanda del turismo y aumentan la presión sobre los recursos naturales.

No estamos preparados en cuanto al manejo del turismo, no tenemos la infraestructura de atención al turismo. Por ejemplo, no hay baños más que los que se encuentran en las tiendas de buceo; hay poca agua y el lavado de los equipos requiere de mucha agua.

Habitante de la comunidad

Planeación, gestión y administración del Parque Nacional Cabo Pulmo

Otra de las problemáticas identificadas está asociada con la gestión institucional. En este sentido, la mayoría de las personas entrevistadas identifican retos en la gestión: la debilidad institucional derivada del recorte presupuestal y de personal, la ausencia de planeación y gestión territorial adecuadas, falta de coordinación entre instituciones, falta de acceso a la información y transparencia en los procesos de toma de decisiones y la desconfianza en la autoridad, que afectan de manera importante en el manejo y la gestión de los recursos.

Un elemento reconocido de manera general por las personas entrevistadas es el desmantelamiento de las instituciones del sector ambiental para la gestión efectiva de las ANP. Al respecto se mencionó que la falta de recursos económicos limita las capacidades para el cumplimiento de las funciones esenciales en materia de monitoreo, control y manejo de Cabo Pulmo. Para explicar esta problemática, personas de sociedad civil y habitantes de la comunidad subrayaron que el bajo presupuesto que recibe Conanp repercute en la falta de personal y de infraestructura para realizar tareas de inspección y vigilancia.

Como ejemplo, personas de sociedad civil señalaron que frente al aumento de la pesca ilegal, el reducido personal con el que cuenta la Conanp en Cabo Pulmo no se da abasto para realizar las labores de vigilancia y atención a denuncias, evitando así que se detecten y limiten las prácticas ilícitas.

Cabe señalar que, tanto para personas de la sociedad civil como de gobierno, la falta de recursos económicos forma parte de la crisis presupuestaria que enfrenta Conanp debido al poco interés del gobierno federal por atender los desafíos y compromisos ambientales.

Para personas de la sociedad civil y la academia, la ausencia de planeación y gestión del territorio no son temas menores, pues se relacionan con la debilidad institucional existente para determinar y decidir sobre la ocupación y los tipos de uso de una tierra sumamente presionada por intereses económicos.

En ese sentido, desde la sociedad civil se enfatizó que, además de la falta de actualización del POEL, uno de los mayores problemas radica en que el sector

empresarial cuenta con recursos y capacidades que les permiten avanzar con mayor rapidez que las autoridades o instituciones, lo cual entorpece el ejercicio de una gestión territorial efectiva.

Adicionalmente, personas del sector gubernamental y académico identifican que el POEL, en su carácter de aplicación general para el municipio de Los Cabos, no contempla elementos particulares para el uso de suelo y el territorio en Cabo Pulmo. Aunado a lo anterior, personas de gobierno señalaron que uno de los problemas para el ordenamiento es la ausencia de estudios y criterios que justifiquen los usos de suelo y tipo de construcciones que pueden ser desarrolladas en función de las características físicas y urbanas del lugar.

No hay registro de cuántas playas hay ni de sus delimitaciones. Lo mismo pasa con las dunas; no se tienen registradas cuántas hay ni de qué tipo. ¿Cómo poder justificar el que ciertas dunas tengan un cierto criterio de manejo y de gestión si no se tienen estos datos?

Entrevistado del sector gubernamental

Para el sector gubernamental, otro de los factores que afectan su desempeño se debe a la escasa o nula coordinación entre instituciones. Como ejemplo señalaron que se han enfrentado al retraso en la actualización del POEL, porque no todas las partes emiten sus comentarios en tiempo o no se autorizan los recursos necesarios para los estudios. Además, se han presentado casos en los que, desde entidades superiores de gobierno se aprueban proyectos de infraestructura, sobre todo turística, con muchos vacíos respecto a los impactos ambientales reales.

En cuanto al problema de la falta de acceso a la información y transparencia en los procesos de toma de decisiones, habitantes de la comunidad señalaron que hay poca claridad sobre los lineamientos para el otorgamiento de concesiones y permisos para el desarrollo de actividades turísticas a personas o empresas ajenas a la comunidad, así como la puesta en duda sobre si las reglas definidas se cumplen cabalmente.

De manera similar, personas de la sociedad civil y habitantes de la comunidad, señalaron la resistencia de las autoridades para transparentar los recursos destinados a actividades de vigilancia. Ambos actores mencionaron que la ineficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia no contribuyen a generar las condiciones óptimas para el involucramiento de la comunidad en los procesos de toma de decisiones.

Otro de los problemas que afectan la gestión del ANP es la desconfianza de la población local en las autoridades. Además de la problemática en el acceso a la información, algunas de las personas entrevistadas de la comunidad señalaron que, desde su perspectiva, la Conanp ha mostrado mayor preferencia por las personas externas a la comunidad en el otorgamiento de permisos y colabo-

ración, así como que hay una aplicación desigual de sanciones por parte de las autoridades.

La Conanp apoya más a los foráneos que a la gente local. Les están dando permisos a gente de otros lados y ni siquiera cumplen con todos los requisitos.
Habitante de la comunidad

Por otro lado, algunas personas entrevistadas del sector gubernamental, sociedad civil y academia perciben que los problemas y conflictos derivan de las relaciones entre las mismas familias de la comunidad, así como por la llegada de nuevas personas con las que se relacionan. De manera complementaria, se mencionó que la desconfianza entre sectores tiene efectos negativos en las negociaciones y dificultan las posibilidades de cooperación. Sin embargo, no profundizaron en las percepciones sobre las causas que la originan.

Falta de una visión compartida sobre el futuro de la ANP

Además de las problemáticas mencionadas, personas de la sociedad civil señalaron que un tema importante es la falta de una visión compartida entre los distintos sectores involucrados para el desarrollo del parque. En este sentido, señalaron que, en general, el modelo de las ANP en México no incorpora en su diseño estrategias para integrar objetivos sociales y de inversión en los planes de manejo, con el fin de incrementar el nivel de vida de las personas que habitan el territorio de las ANP. Se percibe una disociación entre lo ambiental y lo social.

En consecuencia, las personas entrevistadas del sector de sociedad civil consideran que, al no haber una integración entre los objetivos sociales y naturales, difícilmente se alcanzará una articulación exitosa entre la conservación de los recursos naturales y el bienestar de las comunidades.

El modelo de las ANP en México no contempla objetivos de educación, económicos, de cooperación u otros factores de desarrollo sustentable; no se tiene una visión sobre cómo ayudar a las comunidades. Es necesario realizar cambios estructurales que garanticen las necesidades básicas de las comunidades
Entrevistado del sector de sociedad civil

Personas de la sociedad civil señalaron que el establecimiento de un Área Natural Protegida implica modificaciones y adaptaciones en el estilo de vida de las comunidades, por ejemplo, la transición de unas actividades económicas a otras. En ese sentido, si las personas que habitan el lugar no perciben beneficios económicos y sociales en un corto o mediano plazo, es poco probable que se quiera invertir en acciones de conservación.

Calentamiento global

Como parte de la problemática del calentamiento global, las personas coincidieron en señalar que los impactos que se perciben son cada vez mayores. Entre otras cosas, el aumento del nivel del mar que está llegando a las casas cercanas a la costa, el incremento en la intensidad de las tormentas, la presencia de huracanes de gran intensidad, las sequías y la pérdida de arrecife coralino son cada vez más notorios y, por ende, más preocupantes.

Ahora bien, más allá de la amenaza que representa el calentamiento global en la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de Cabo Pulmo, personas de la sociedad civil y la academia coincidieron en señalar la necesidad de generar estrategias que contribuyan a la adaptación de los sistemas sociales y económicos en respuesta a los efectos del cambio climático. De lo contrario, los impactos negativos serán mucho más graves de lo que se percibe actualmente.

En la medida que se afecten las poblaciones de peces y que estas migren a aguas más frías, la potencial escasez de estas comunidades de peces afectaría el consumo y el turismo que es el principal ingreso de la comunidad

Entrevistada del sector de sociedad civil

En tal sentido, una de las mayores urgencias en este tema es la elaboración de los planes de adaptación por parte del gobierno federal ya que, si bien el Instituto Municipal de Planeación de Los Cabos ya está trabajando, en conjunto con la Cooperación Alemana Internacional (GIZ), sobre el plan de adaptación del municipio, su publicación aún queda pendiente.

Dimensiones de los problemas

Con el objetivo de analizar y distinguir las percepciones que se tienen sobre las problemáticas, así como también para pensar en posibles soluciones, los problemas se categorizaron en función de la dimensión a la que corresponden. En la Tabla 3, se presentan los resultados de la categorización de los problemas.

De acuerdo con los resultados del análisis, la mayoría de los problemas en Cabo Pulmo se sitúan en las dimensiones política, jurídica, social y económica. Los problemas políticos se deben a la debilidad institucional que repercute en los escasos recursos con los que disponen las instancias de gobierno para ejercer sus funciones y coordinarse para la toma de decisiones; los problemas jurídicos e institucionales se deben principalmente a la falta de claridad normativa para la gestión de los recursos y del territorio en tanto que los problemas sociales están vinculados con la falta de confianza y los problemas locales. Finalmente, las problemáticas económicas se deben a la competencia desleal y las capacidades locales para atender la demanda de servicios turísticos.

Tabla 3. Dimensión de los problemas en la ANP

Dimensiones	Descripción
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none">· Debilidad institucional· Falta de coordinación entre instituciones· Ausencia de mecanismos para el acceso a la información y desconfianza en las autoridades.
Dimensión jurídica institucional	<ul style="list-style-type: none">· Ausencia de planeación y gestión territorial· Incertidumbre por la tenencia de la tierra
Dimensión social	<ul style="list-style-type: none">· Disputas familiares por la tierra· Disponibilidad y calidad del agua· Falta de una visión compartida para el ANP
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none">· Incremento del turismo· Disponibilidad y calidad del agua

Con respecto a la dimensión política, se reconoce que la capacidad del estado para planear y gestionar el manejo de los recursos es limitada. De manera complementaria se percibe que la participación para la toma de decisiones en temas centrales de la ANP es asimétrica, ya que se reconoce una falta de representatividad de los sectores, tanto en el Consejo Asesor como en los diversos espacios existentes para la participación. En ese sentido, uno de los elementos que se aborda en esta dimensión es la percepción de que hay sectores que tienen mayor poder de influencia sobre la toma de decisiones.

Desde el marco jurídico-institucional, la falta de estrategias para gestionar el incremento del turismo se asocia con la falta de actualización de los instrumentos legales —como el POEL y el Plan de Manejo— que funjan como respaldos legales para regular el uso de los recursos y poner límites a las actividades turísticas. Igualmente, se considera que la escasez y mala calidad del agua, al no contar con una normativa que permita resguardar el recurso hídrico, está afectando en el acceso equitativo a este recurso.

En la dimensión económica, los problemas se asocian a dos aspectos principales. El primero está relacionado con la falta de alternativas para diversificar las actividades económicas que permitan reducir la dependencia económica del turismo, así como replantear enfoques que disminuyan las presiones ejercidas por el turismo sobre el uso de los recursos naturales. Un segundo elemento se asocia con la desigualdad en la competencia de los servicios turísticos, lo cual genera prácticas que son valoradas como desleales.

En la dimensión social, los problemas se asocian con la dificultad para generar acuerdos entre las partes involucradas (comunidad, gobierno, sector privado y sociedad civil) sobre los temas medulares para la gestión del ANP. Se mencionó también que la falta de representatividad de los sectores en los procesos de

toma de decisiones repercute negativamente en las posibilidades para querer participar y colaborar activamente, tanto en el Consejo Asesor como en otras actividades, así como la desconfianza entre sectores sobre los acuerdos a los que se llega.

Conflictos potenciales identificados

Como parte de los conflictos potenciales que hay en el parque, se identifica que el incremento del turismo y sus repercusiones en la vida de las personas de Cabo Pulmo. De acuerdo con los testimonios, esta situación es la que tiene más expresiones de oposición y controversia entre las partes involucradas. Sin embargo, cabe señalar que el problema de la disponibilidad y calidad del agua también se identificó como un posible conflicto; sin embargo, el origen de este problema se asoció con el aumento del turismo, por lo que se considera que al analizar el tema turístico se podrán encontrar mayores dimensiones y problemáticas vinculadas. A continuación, se presentarán algunos de los elementos de este conflicto y las distintas perspectivas de los actores.

En relación con el tema del turismo, los actores identifican que el principal problema es resultado de que no se ha podido lograr un acuerdo sobre cómo seguir creciendo sin afectar el ambiente y la calidad de vida de las personas. Debido a la falta de consenso, actores del sector de la sociedad civil y la academia señalan que un primer disenso se da entre las autoridades y la comunidad con respecto a las decisiones de gestión y control del turismo.

Igualmente, actores del sector de la sociedad civil y de la academia señalan que existen desacuerdos entre la comunidad local y la comunidad extranjera, puesto que la primera percibe una apropiación de los espacios y un acaparamiento de los recursos naturales como el agua. En este sentido, desde la sociedad civil y la comunidad, se expresan preocupaciones porque consideran que el turismo está acaparando el consumo de agua.

De igual manera, habitantes de la comunidad, perciben que las autoridades no están tomando las medidas necesarias para atender la problemática del agua, y también consideran que hay poca conciencia y sensibilidad por parte de los desarrolladores turísticos y la comunidad extranjera sobre el manejo del recurso.

Desde el sector de la sociedad civil, se menciona que la inconformidad de la comunidad ante la actuación de las autoridades se ha visibilizado en las mesas de diálogo donde, incluso, se han llegado a agresiones verbales sobre todo hacia las autoridades y entre permisionarios, expresando sus malestares en relación a temas puntuales como: el otorgamiento de permisos y concesiones a personas extranjeras, la apertura de sitios en temporada alta, la cantidad de embarcaciones y buzos que pueden acceder por sitio y la priorización de proyectos gubernamentales para ampliar la carretera, así como el acceso a los servicios básicos.



Como primer punto y sobre el otorgamiento de concesiones de uso turístico por parte de Conanp, habitantes de la comunidad manifestaron que buscan la igualdad en las reglas de uso y acceso a los recursos para ofrecer sus servicios, principalmente como guías y buzos .

Para los actores de la sociedad civil, la falta de buenos procesos de comunicación y negociación ha aumentado la desconfianza y ha intensificado la fractura de la relación entre los sectores involucrados. Desde la academia, se mencionó que las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel fundamental en la mediación de conflictos, pues desde su perspectiva, este sector ha sido quién más ha detonado el diálogo. Se destaca también que han intentado aumentar la capacidad organizativa y han realizado acciones, en conjunto con la academia, encaminadas a la búsqueda de soluciones para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. Asimismo, desde la sociedad civil se señala que la comunidad ha sido uno de los principales actores en la lucha contra los proyectos inmobiliarios que amenazan a Cabo Pulmo día con día.

Sin embargo, para las personas de sociedad civil, la academia también ha fungido como un mediador en el diálogo con los grandes desarrolladores de proyectos turísticos, al proporcionar puntos de análisis que evidencian los riesgos ambientales y económicos de la construcción de infraestructura que excede la disponibilidad de los recursos. No obstante, ambos sectores coinciden en señalar que los intereses económicos del sector privado pesan más que los intereses de conservación.

Personas de la sociedad civil destacan que no se ha logrado encontrar formas o estrategias que permitan llegar a acuerdos entre los distintos sectores. En ese sentido, desde sociedad civil y academia se sostiene que en el centro de las discusiones se encuentran las diferentes perspectivas sobre las implicaciones ambientales de seguir construyendo en las inmediaciones de Cabo Pulmo, situación que ya ocasionó discrepancias como en el año 2008, cuando la movilización ciudadana y de la sociedad civil consiguieron la cancelación del proyecto “Cabo Cortés”.

Cabe mencionar que los actores del sector gubernamental no profundizaron en su percepción sobre la relación que tienen con la comunidad. Sin embargo, el mismo sector comentó sentirse apoyado por la comunidad en actividades de manejo y vigilancia, así como por la academia en la generación de conocimiento para la toma de decisiones. De igual manera, desde el sector gubernamental y la academia, señalaron que, al ser Cabo Pulmo una comunidad tan pequeña, frecuentemente surgen conflictos entre familias sobre quiénes toma las decisiones.

Cabe destacar que el problema de la tenencia de la tierra también fue identificado como un conflicto por los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno. Sin embargo, no profundizaron en los detalles, ya que coincidieron en señalar que es un conflicto entre familias de la misma comunidad, para el que no se vislumbra una posición clara sobre el tema. Por su parte, los habitantes de la comunidad tampoco ahondaron en el tema.

Oportunidades y recomendaciones desde los actores

Durante las entrevistas que se realizaron, se pidió a las personas que, con base en su experiencia y conocimiento, mencionaran algunas de las acciones clave para ayudar a contener los diversos problemas que amenazan la integridad de los ecosistemas y que detonan conflictos entre los actores involucrados. Las respuestas que compartieron giran en torno a cuatro aspectos principales: 1) recomendaciones sobre el marco legislativo y la gestión, 2) recomendaciones para la participación activa, libre y significativa, 3) recomendaciones en torno a la actividad turística y 4) recomendaciones sobre la construcción de una agenda compartida.

Recomendaciones en torno al marco legislativo y a la gestión

Entre las principales preocupaciones de los diversos actores se encuentra la falta de voluntad política durante varias administraciones, falta de recursos para llevar a cabo una gestión del territorio que garantice la conservación de los ecosistemas, el uso sustentable de los servicios ambientales y el bienestar de las comunidades que lo habitan. Para ello se retoman algunas consideraciones para gestionar el territorio.

Con el fin de mejorar el marco regulatorio y limitar las actividades que se realizan en el parque, como delimitar la entrada de turismo y para tener un mayor control sobre las decisiones relacionadas con el desarrollo de megaproyectos turísticos, se prioriza la actualización del Programa de Manejo y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local.

Programa de Manejo del Parque Nacional Cabo Pulmo

En relación con el Programa de Manejo, desde el sector de sociedad civil se sugirió realizar un ejercicio de análisis sobre la forma en la que se ha venido estructurando el Plan de Manejo en las últimas décadas. De igual manera, algunas personas de la sociedad civil y de la academia reiteraron la necesidad de una transformación profunda hacia un esquema de conservación integral en la que se integren los valores socioambientales de la región. En este sentido, se coincidió en señalar que el diseño de los espacios protegidos depende de todo un contexto político y social, y que la definición del espacio dependerá del adecuado manejo de los elementos que puedan dificultar o entorpecer un proyecto de conservación.

Igualmente, algunas personas del sector gubernamental, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, recomendaron extender el Área Natural Protegida hacia la parte terrestre para mejorar las acciones de conservación y mejorar la toma de decisiones más allá de los recursos marinos.⁴

Con respecto a la falta de coordinación entre las distintas dependencias de gobierno involucradas, se sugirió la creación o integración de un órgano interinstitucional que facilite la comunicación y coordinación para el desarrollo de acciones conjuntas. En tal sentido, se sugirió que, para mitigar los efectos ocasionados por la reducción presupuestaria al sector ambiental, se conjuguen esfuerzos entre Conanp, Profepa, gobierno estatal, municipal y Organizaciones de la Sociedad Civil, a fin de llevar a cabo convenios de financiamiento que permitan cubrir los costos básicos de operación y administración, así como también para reforzar las tareas de inspección y vigilancia.

Adicionalmente, se propuso reforzar el marco regulatorio de las ANP, incorporando otras normas jurídicas que contemplen elementos tales como la Ley General de Turismo, la cual considera para su protección los refugios pesqueros.

4 El parque tiene una superficie de 7,111 hectáreas, de las cuales el 99% corresponde a la parte marina y el 1% restante la comprende la zona federal marítimo terrestre.

Programa de Ordenamiento Ecológico Local

Sobre el Programa de Ordenamiento Ecológico Local, desde el sector gubernamental se sugirió que se determinen criterios de ordenamiento territorial, ya que estos permitirán saber cuáles son los distintos usos que se le podrán asignar al territorio y, con base en esto se puedan generar planes de manejo. En ese sentido, el establecimiento de extensiones de terreno bajo algún criterio de protección podría ayudar a conservar el área.

Por otro lado, actores de sociedad civil y academia recomendaron aprovechar y crear sinergias entre las distintas iniciativas y apoyo técnico y financiero que existen actualmente para actualizar el programa de ordenamiento, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y cooperación internacional. Asimismo, recomendaron que la elaboración del POEL se haga de forma participativa y se le de la atención necesaria a Cabo Pulmo, ya que consideraron que el municipio da prioridad a localidades como Cabo San Lucas y San José del Cabo en cuanto a servicios y recursos.

Asimismo, se ve al instrumento como una oportunidad que permitiría prevenir los conflictos y problemas ambientales a través del ordenamiento ecológico y territorial.

Recomendaciones para la participación

Sobre el fortalecimiento de mecanismos de participación, algunas personas de sociedad civil destacaron que se debe impulsar la paridad, la presencia de personas jóvenes y fomentar la diversidad dentro del Consejo Asesor, ya que se observó que sólo unas cuantas voces toman la palabra cuando se realizan las sesiones y discusiones.

Del mismo modo, se recomendó retomar la conformación del comité comunitario impulsado por organizaciones de la sociedad civil, ya que demostró ser una buena práctica para fortalecer los liderazgos y la construcción de consensos. Además, representantes gubernamentales identifican como una fortaleza la participación de la comunidad en acciones relacionadas con el manejo del área, especialmente en asuntos de vigilancia.

Una recomendación desde el sector de la sociedad civil fue estimular a cada uno de los habitantes de Cabo Pulmo para que tengan la posibilidad de expresar su opinión en las asambleas comunitarias y que así se logre un consenso sobre la distribución justa de los permisos y beneficios gubernamentales.

Por otra parte, una persona de la sociedad civil destacó que el litigio en la defensa del territorio juega un papel central en la mejora e incorporación de los derechos ambientales.

Recomendaciones en torno a la actividad turística

Siendo el aumento del turismo una de las problemáticas que más preocupa entre las personas entrevistadas de todos los sectores, se destacan algunas recomendaciones dirigidas a controlar el exceso de personas que visitan el parque.

Sobre la capacidad de carga, se consideró necesario actualizar y ampliar los estudios, con bases confiables que permitan determinar los flujos de visitantes reales. Igualmente y con el fin de reducir la presión turística, se propuso mejorar la organización y distribución de horarios de acceso a los sitios, así como hacer mayor énfasis en la promoción de los sitios menos visitados. Como ejemplo, se mencionó que un sistema de normas de acceso similar al de las Islas Galápagos —que se rige mediante la reserva de actividades turísticas y el control del número de lugares para las visitas— pudiera ser aplicado en Cabo Pulmo.

Además de las ya señaladas, otra de las propuestas enunciadas por habitantes de la comunidad en respuesta a la competencia desleal fue el establecimiento de tarifas para las distintas actividades y servicios que se ofrecen; esto ayudaría a tener un mayor control sobre la oferta de los servicios.

Desde el sector de sociedad civil, se consideró necesaria la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos a través de programas y cursos que les permitan mejorar la calidad, así como tener un mayor conocimiento de las tendencias del mercado para acceder a otros segmentos y promover la diversificación de las actividades turísticas sustentables que no fomenten la competencia desleal.

Recomendaciones para la construcción de una agenda y visión compartida

Una consideración importante fue la falta de una visión compartida entre los distintos sectores para integrar y contemplar objetivos sociales y ambientales que sean compatibles con las necesidades comunitarias. Al respecto, se enfatizó la necesidad de construir un nuevo modelo conceptual y estructural de las ANP que considere las necesidades reales de las comunidades.

En ese sentido las personas entrevistadas de los diversos sectores coincidieron en que la visión compartida de Cabo Pulmo debe contemplar por lo menos los siguientes elementos:

- Diversificación de la economía con actividades alternas al turismo, encontrando el equilibrio entre las actividades productivas y la protección de la naturaleza.
- La necesidad de que las y los habitantes de Cabo Pulmo cuenten con espacios que incrementen la participación social, la integración comunitaria, la conciencia ambiental y conservación del ANP.

- Asimismo, se mencionó como un tema clave la certeza en la tenencia de la tierra, la actualización del marco normativo y programas gubernamentales que garanticen el derecho a la educación, salud, recreación, vivienda, al agua y servicios en general para toda la población.
- Finalmente, se enfatizó la necesidad de fortalecer la confianza y la colaboración entre los diversos sectores para generar sinergias a favor de la comunidad y la naturaleza.

Perspectiva de género e inclusión de las juventudes

En materia de género se señaló que, si bien existen avances en la participación de las mujeres en el manejo del área, al momento de participar siguen predominando las voces de los hombres. Como ejemplo, se mencionó a las mujeres involucradas en el Consejo Asesor. Sin embargo, se percibe que es necesaria una mayor participación femenina en los procesos de toma de decisiones.

No se percibe que haya un grupo que lidere la incorporación del enfoque de género; sin embargo, se reconocieron los esfuerzos que algunas organizaciones de la sociedad civil están realizando para incorporar dicha perspectiva en su actuar.

Uno de los elementos que más llama la atención entre actores del sector de sociedad civil es la estructura social de género, donde según el rol de género se otorgan ciertas funciones diferenciadas para hombres y mujeres. Como ejemplo, se destaca que, mientras la pesca de autoconsumo y las actividades acuáticas como el buceo y el snorkel son realizadas principalmente por hombres, las mujeres integran la mayor parte de la fuerza de trabajo en servicios de restaurantes y hospedajes. También se observa un mayor liderazgo comunitario de las mujeres para abordar temas relacionados con el agua y la educación ambiental.

Sobre la inclusión y la participación de las juventudes en el cuidado del ANP, habitantes de la comunidad y personas de la sociedad civil perciben que, a pesar de la importante presencia de jóvenes, su participación es escasa debido a factores como la falta de oportunidades educativas. En tal sentido, se menciona que muchas de las y los jóvenes salen de Cabo Pulmo para ir a estudiar y/o trabajar a otros estados de la república.

Reconociendo los esfuerzos de la sociedad civil por incluir a los jóvenes en actividades de conservación y educación ambiental, se destacó la necesidad de impulsar la participación de las juventudes en el Consejo Asesor como una forma de integración y diversificación intergeneracional dentro del quehacer de la conservación. Otra manera de inclusión recomendada por una persona de la academia fue involucrar a las juventudes en temas de monitoreo de especies, ya que esto contribuirá al reconocimiento del territorio en el que habitan y permitirá generar mayor conciencia sobre la conservación de la naturaleza.

Conclusiones

En el contexto de una región amenazada por el exceso de turistas e inmersa en fuertes transformaciones sociales y ambientales ocasionadas por el cambio climático, la relevancia de un Área Natural Protegida como Cabo Pulmo es mayor. La importancia de las ANP no solo está en su valor ecológico y climático, sino en el conjunto de oportunidades que brindan para encontrar el equilibrio entre aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

Esfuerzos como el del presente documento nos permiten identificar algunas de las voces que están presentes en Cabo Pulmo; es gracias a su experiencia que pueden aportar perspectivas e ideas para comprender de mejor manera los retos a los que se enfrentan los distintos sectores para lograr el equilibrio entre aprovechamiento y conservación y lograr construir de manera colectiva estrategias que permitan mejorar la gestión integral del parque.

Los resultados del presente diagnóstico apuntan a que los retos en la gestión de Cabo Pulmo pasa por temas políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, como la debilidad institucional por falta de recursos económicos, la actualización de los instrumentos de manejo, el cierre de oficinas y la reducción de personal en las dependencias de gobierno (Conanp, Profepa); la falta de confianza entre actores, la incertidumbre en la tenencia de la tierra, la disponibilidad y calidad del agua y el incremento de un turismo incontrolado y mal regulado, así como las consecuencias sobre la biodiversidad a causa del incremento de la temperatura marina.

El tema que más llamó la atención en las distintas entrevistas es el relacionado con el turismo: en efecto, al ser la principal actividad económica de la población local, la falta de claridad en las regulaciones, concesiones y acceso al parque genera recelo y desconfianza entre prestadores de servicios turísticos. Por otra parte, los testimonios evidencian desencuentros entre las autoridades locales y la comunidad, mismos que han afectado el desarrollo armónico de la zona. Lo anterior debe ser prioridad en tanto se generan mecanismos que promuevan una comunicación efectiva y directa entre las partes.

En consecuencia, entender y dimensionar las problemáticas y conflictos que afectan al área permitirá sentar la bases para la creación de espacios de diálogo que construyan consensos y definan acuerdos para que las soluciones surjan de manera compartida, se dialoguen los desacuerdos y se planteen formas de gobernanza más balanceadas socialmente, así como también comprender cuáles son los obstáculos internos para un manejo participativo más eficaz.

De igual forma, nos permite visualizar posibles áreas de oportunidad para transformar las ANP en espacios para la construcción de paz y para construir de manera plural y participativa nuestro espacio de vida y de territorio.

Gracias a las conversaciones que sostuvimos con diversos actores, fue posible constatar que hay una preocupación compartida sobre la conservación y el

cuidado de Cabo Pulmo. Si bien el reto central está en lograr reducir la brecha de desconfianza, hay un elemento que permite pensar las posibilidades de construir de manera colectiva y se refleja en voz de una persona —que bien podría ser de cualquier sector—: “el paraíso existe porque lo cuidamos”.

Listado de personas entrevistadas

No.	Nombre	Sector
1	Alejandra Villagrán	Sociedad civil
2	Armando Trasviña Castro	Academia
3	Carlos Ramón Godínez Reyes	Gobierno
4	Fernando Ochoa Pineda	Sociedad civil
5	Gabriela Anaya	Sociedad civil/ filantropía
6	Héctor Reyes Bonilla	Academia
7	Hita Tovar	Sociedad civil
8	Judith Castro	Comunidad
9	Luis Mario Castro	Comunidad
10	María Llano Blanco	Sociedad civil
11	María Ugarte	Sociedad civil
12	Mario Castro	Comunidad
13	Miguel Palmeros	Sociedad civil
14	Norma Sánchez	Sociedad civil
15	Octavio Aburto	Sociedad civil / academia
16	Paulina Godoy	Sociedad civil
17	Rebeca Melendez	Sociedad civil
18	Sarahí Gómez	Sociedad civil
19	Tania De la Vega	Sociedad civil
20	Ussiel García Moreno	Gobierno
21	Yadira Marta Rodela	Comunidad

In memoriam Carlos Ramón Godínez Reyes

Diagnóstico participativo:

Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en

Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas



Resumen ejecutivo

En México, las denominadas Áreas Naturales Protegidas (ANPs) han sido creadas como parte de un mecanismo legal para la protección y reserva de los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas. Si bien su importancia es crucial para la política de conservación, durante décadas estos espacios han enfrentado retos sociales, políticos y económicos que obstaculizan una gobernanza ambiental eficaz que permita tomar las decisiones sobre el manejo y la conservación de los espacios de manera colectiva y, por el contrario, propician nuevos conflictos socioambientales o agravan los ya existentes, lo que amenaza su sostenibilidad.

En este contexto, y en el marco del proyecto *Strengthening Environmental Governance And Citizen Participation In The Northwest*, financiado por la Fundación Packard, el Centro de Colaboración Cívica desarrolló el presente estudio con el objetivo de recuperar las percepciones de los sectores comunitario, academia, sociedad civil, gobierno y privado para contribuir en la comprensión sobre los retos, problemáticas y recomendaciones que se presentan en las ANP de la región noroeste de México, en particular en el Parque Nacional Cabo Pulmo, que pueden derivar en conflictividad socioambiental.

Para dicho fin, se llevaron a cabo 16 entrevistas con las que se pudieron identificar las principales problemáticas relacionadas con la gestión, manejo y conservación del Parque Nacional Isla Isabel y el Parque Nacional Islas Marietas: los conflictos socioambientales; oportunidades y recomendaciones del contexto para la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales en ambos parques de manera justa e incluyente. Entre los hallazgos de dicho proceso de recolección de información, destacan las principales problemáticas:

Problemas generales presentes en ambas ANP

- Disminución paulatina del presupuesto y reducción de capacidades institucionales para la conservación.
- Deficiencia en la coordinación interinstitucional para realizar labores de vigilancia y monitoreo.
- Pesca ilegal vinculada con el crimen organizado.
- Falta de liderazgo en las instituciones ambientales y de conservación.
- Cierre del espacio cívico y reducción de las colaboraciones entre gobierno y sociedad civil.
- Limitaciones para visitantes, proyectos de investigación y labores de vigilancia por las restricciones de la pandemia.

Problemas presentes en Parque Nacional Islas Marietas	Problemas presentes en Parque Nacional Isla Isabel
<ul style="list-style-type: none"> · Falta de presencia institucional en el ANP (Conapesca, Profepa y Semar) · Poco personal para supervisar y monitorear a turistas y pescadores. · Falta de información actualizada sobre la capacidad de carga del ANP. · Falta de cuidado, atención y conciencia ambiental de los visitantes y turistas. · Competencia desleal entre empresas turísticas, personas locales y cooperativas turísticas. · Falta de mantenimiento en las embarcaciones. · Crecimiento del sector turístico en la zona continental de Vallarta. · Falta de transparencia sobre los recursos y decisiones de Bahía Unida. 	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de protección y delimitación del ANP en la zona marina. · Presencia del crimen organizado en actividades como la pesca y extracción de especies. · Disminución de recursos para redirigirlos a las Islas Marietas. · Incremento de actividades turísticas. · Incremento de la carga turística y de embarcaciones en la zona continental por la apertura del ANP Islas Marietas. · Afectaciones en poblaciones corallinas por el cambio climático

Oportunidades y recomendaciones generales

Las recomendaciones y acciones propuestas por las personas entrevistadas giran en torno a cuatro aspectos principales: plano institucional, económico, social y gestión entre sectores. A manera de ilustración se reconoció que, sin apoyo por parte de todas las personas, turistas, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y gobierno, no se puede pensar en realizar trabajo a mediano plazo siquiera. Situación que no se limita a las ANP del estudio, sino que es extensivo a todas las ANP del país.

Plano institucional

Las oportunidades en el plano institucional tienen que ver tanto con la función de la Conanp como con el papel que realizan los distintos sectores en materia de conservación. Al respecto, se reconoce que los problemas en las ANP se han resuelto cuando los distintos sectores logran involucrarse para crear planes y repartir responsabilidades.

En este sentido, es fundamental actualizar los planes de manejo y el reconocimiento de la NOM 051 sobre especies prioritarias y en peligro de extinción.

Asimismo, se requiere fortalecer la labor de vigilancia desde una perspectiva interinstitucional, en la que se vincule a Conanp y Profepa para realizar las inspecciones y la aplicación de la ley cuando se identifique algún acto delictivo o que afecte a las ANP.

Plano económico

En materia financiera es necesario generar estrategias que permitan hacer frente a la falta de recursos económicos. En este sentido, se planteó que el aprovechamiento de los recursos provenientes del turismo para solventar los gastos de la ANP es fundamental; sin embargo cualquier medida que se plantee debe considerar:

- Claridad en los procesos de recaudación, administración y gestión,
- Transparencia sobre el uso de los recursos, y
- Paridad en las oportunidades para los distintos actores interesados en formar parte y aprovechar los recursos naturales desde una perspectiva sustentable.

Involucramiento ciudadano

Si bien se reconoció que la conservación de las ANP es responsabilidad principal del sector gubernamental, se mencionó que es necesario plantear esfuerzos hacia la educación ambiental para ampliar la información y los conocimientos entre las personas sobre el valor de la conservación, las especies que ahí se encuentran, el funcionamiento de los ecosistemas etc.

En este sentido, se plantea que desde los distintos sectores se puede contribuir en la generación, y divulgación de información ecológica necesaria, clara y suficiente para que la población reconozca el valor ecológico de las ANP y no sólo su belleza.

Gestión entre sectores

Finalmente, es necesario que cualquier estrategia planteada incorpore medidas para que las relaciones entre sectores se desarrollen de buena manera y se logren consolidar relaciones de colaboración que faciliten la gestión del ANP. Es fundamental mejorar la comunicación entre los sectores y al interior de estos, como una medida que permita desarrollar este tipo de vínculos.

Ahora bien, al cierre del documento se identificaron las oportunidades con las que cuenta cada área para hacer frente a los problemas y retos. Las principales fueron:

Oportunidades para mejorar en Parque Nacional Islas Marietas	Oportunidades para mejorar en Parque Nacional Isla Isabel
1. Mejorar la vigilancia comunitaria como una alternativa	3. Generar un programa de gestión cercano a los pescadores
2. Mejorar la coordinación y el apoyo de las autoridades: la Conanp puede vigilar y documentar, pero hasta ahí. Las reglas se rompen porque hay una ganancia económica que se antepone a todo. La Profepa es quien puede incidir un poco más, ya que las atribuciones de Conanp no lo permiten.	4. Dar continuidad a los monitores comunitarios
	5. Apoyos sociales para el manejo de la pesca.

Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas

Introducción

El presente documento “diagnóstico participativo: Perspectivas sobre los problemas y conflictos socioambientales en Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas” es realizado por el Centro de Colaboración Cívica en el marco del proyecto *Strengthening Environmental Governance And Citizen Participation In The Northwest*, ejecutado entre los años 2020 y 2022 con el apoyo de la Fundación Packard. Este diagnóstico participativo forma parte de un documento más amplio titulado *Conflictividad socioambiental, problemáticas y oportunidades en Áreas Naturales Protegidas en el Noroeste de México: Cabo Pulmo, Islas Marietas e Isla Isabel*, cuyo objetivo es contribuir a la comprensión de los contextos de conflictividad socioambiental que se presentan en las ANP de la región noroeste de México, así como identificar posibles acciones para su abordaje en el corto y mediano plazo.

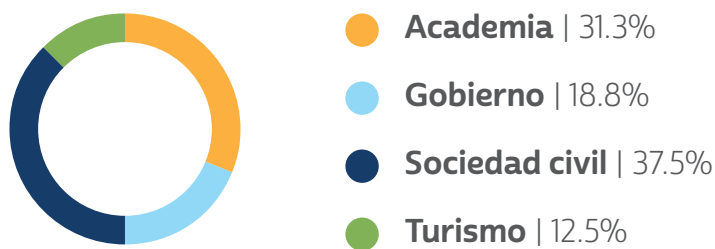
Los objetivos particulares del análisis son:

1. Describir las características territoriales, culturales, ambientales y socioeconómicas de las ANP del Noroeste.
2. Identificar las causas y consecuencias de las problemáticas a las que se enfrentan en las ANP del Noroeste y los potenciales conflictos.
3. Proponer estrategias para la gestión de los conflictos desde la perspectiva de la Transformación Positiva de Conflictos (TPC).

El mapa de percepciones que se muestra a continuación sistematiza la información obtenida a partir de la realización de 16 entrevistas semiestructuradas con miembros de organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia, representantes del gobierno y de empresas turísticas. Tomando en consideración las limitantes actuales a causa de la contingencia sanitaria por la pandemia de covid-19, las entrevistas se llevaron a cabo de manera virtual, entre los meses de octubre y noviembre del 2021.

En las gráficas 1 y 2 se puede observar la distribución total de las personas entrevistadas por sector y por sexo.

Gráfica 1. Distribución de entrevistas por sector



Gráfica 2. Distribución de entrevistas por sexo



A continuación se expondrán los resultados de las entrevistas, realizadas a los distintos sectores, sobre sus perspectivas referente a los problemas y conflictos que impactan de manera directa tanto en el Parque Nacional Isla Isabel como en el Parque Nacional Islas Marietas. La información se presenta desde una perspectiva general en tanto que se reconoce que por su cercanía hay elementos que se comparten en temas como los retos y problemas de la gestión y administración de los parques. También se realiza un análisis específico por cada parque, para así reflejar las particularidades y especificidades necesarias.

El orden en el que se presenta el documento es el siguiente: i) acercamiento y actividades en Islas Marietas e Isla Isabel; ii) perspectivas sobre los contextos actuales en las ANP; iii) problemas generales y específicos en las ANP; iv) identificación y análisis de los conflictos y; v) recomendaciones desde los sectores para atender las problemáticas.

Acerca de la zona de estudio

En las siguientes líneas se exponen algunos elementos generales que permiten conocer de mejor manera las características del Parque Nacional Isla Isabel y el Parque Nacional Islas Marietas.

Isla Isabel

Isla Isabel se ubica en el municipio de Santiago Ixcuintla, frente a las costas de Nayarit. La distancia en línea recta de Isla Isabel a la costa más cercana de Nayarit es aproximadamente de 28 kilómetros al sureste; al suroeste se localizan las Islas Marías, a 61.5 kilómetros. Fue declarado Parque Nacional el 8 de diciembre de 1980, con el propósito de conservar sus valores naturales para el desarrollo de la investigación científica y aprovechar su belleza escénica, para la realización de actividades recreativas en beneficio de las comunidades costeras cercanas. En 2003 fue designada Sitio Ramsar (humedal de importancia internacional) (Conanp, 2016).

Abarca 194 hectáreas que albergan una importante riqueza de ecosistemas: laguna, manglar, playa de arena, talud y litoral. De esta variedad se deriva un amplio abanico de especies; cerca del 73% de la superficie de Isla Isabel está cubierta de vegetación que incluye bosque tropical caducifolio, pastizal, pradera y vegetación halófila (Semarnat, 2016).

En Isla Isabel no existen asentamientos humanos, sin embargo, desde hace más de 80 años la isla es utilizada temporalmente como refugio y base de operaciones de pescadores de las comunidades costeras cercanas, procedentes en su mayor parte del puerto de San Blas en el municipio de mismo nombre y la ranchería de Boca de Camichín en el municipio de Santiago Ixcuintla, ambos pertenecientes al estado de Nayarit (DOF, 2006).

Valor ecosistémico

La isla destaca por su papel como refugio de aves marinas, las cuales por sus características de historia de vida (tasas de reproducción bajas, periodos de vida largos, pocos mecanismos contra depredadores, dietas, técnicas de forrajeo especializadas) son vulnerables a factores de perturbación. Estas aves dependen casi exclusivamente de las islas para reproducirse. El potencial para la investigación científica es muy favorable, por la diversidad de hábitat y especies, su relativa lejanía de la costa y por su ubicación en una zona marítima bajo la influencia de la corriente de California. Se han registrado 92 especies de aves; destacan nueve especies de aves marinas que anidan en grandes colonias (DOF, 2006).



Actividades económicas

Turismo

Por su belleza escénica y ambientes naturales poco perturbados, la isla ofrece un gran atractivo para el desarrollo de actividades recreativas de bajo impacto. No obstante, dado el pequeño tamaño de la isla, la fragilidad del sitio, la escasez de agua dulce y la falta de infraestructura y servicios para visitantes, la única modalidad de turismo que es posible realizar en el parque consiste en campamentos y visitas guiadas para observación de la vida silvestre (DOF, 2006).

Pesca

En la zona conocida como Bahía Tiburoneros o Bahía de Pescadores está establecido el campamento pesquero que cuenta con 31 palapas construidas de madera y láminas de cartón. Los registros del parque revelan un padrón de 360 pescadores que utilizan este campamento. En el sitio, se llevan a cabo actividades de tipo doméstico, así como las relacionadas con la preparación de los equipos y artes de pesca y la limpieza de los productos pesqueros. Muchas de las actividades desarrolladas por los pescadores pueden afectar las condiciones del ambiente, ocasionando problemas relacionados con la acumulación de basura doméstica y desechos de pescado, por lo que se requiere una vigilancia constante en el campamento para evitar la proliferación de ratas y moscas (DOF, 2006).

Islas Marietas

Las Islas Marietas se localizan en la Bahía de Banderas, en aguas de jurisdicción federal, cerca de las costas del estado de Nayarit, a 6 km hacia el suroeste de la península conocida como Punta de Mita, municipio de Bahía de Banderas, Nayarit. El acceso es solamente por vía marítima desde cualquier punto de la bahía, siendo los principales: Puerto Vallarta, en Jalisco, y Nuevo Vallarta, La Cruz de Huanacastle, Bucerías y Punta de Mita, en Nayarit (Conanp, 2007).

El decreto por el cual se declara Área Natural Protegida con la categoría de Parque Nacional, fue publicado en el diario oficial de la federación el 25 de abril de 2005, dotándolo con una superficie total de 1,383-01-96.95 hectáreas. Dentro de éste se ubican cuatro zonas núcleo, con una superficie total de 78-00-92.94 ha, las cuales están conformadas por la Isla Redonda, Isla Larga, dos islotes cercanos a la Isla Larga, y una porción marina localizada en el extremo noreste de cada isla. La superficie restante corresponde al área marina (Conanp, 2007).

Valor ecosistémico

Las Islas Marietas representan el límite geográfico y zona de ampliación de distribución para especies que anidan tanto en zonas neárticas como en zonas neotropicales (Rebón Gallardo, 2000). Dada su importancia como sitio de reproducción, alimentación y descanso de aves marinas, migratorias y continentales, las Islas Marietas están consideradas como una de las Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (AICAS) con la categoría G-4-A (AICA 29). Adicionalmente, a partir de 2003 forman parte de los sitios Ramsar por considerarse como humedal de importancia a nivel mundial.

Población

En las Islas Marietas no existe ningún asentamiento humano, aunque en las décadas de 1950 a 1970 se establecían eventualmente campamentos de pescadores por periodos de entre 15 a 30 días. En la actualidad son utilizadas ocasionalmente por pescadores de la región para refugiarse de los vientos, así como para limpiar la pesca lograda. Aunque en el ANP no existen asentamientos humanos, son importantes las actividades que se realizan en las aguas aledañas al parque, sobre todo por las comunidades costeras de Punta de Mita y La Cruz de Huanacastle, las que realizan actividades de turismo y pesca artesanal. El acceso al ANP es solamente por vía marítima, partiendo desde los embarcaderos más cercanos ubicados en los poblados de Punta de Mita, La Cruz de Huanacastle y Bucerías, Nayarit, así como también otros localizados a mayores distancias como el de Nuevo Vallarta, Nayarit, y Puerto Vallarta, Jalisco (Conanp, 2007)

Actividades económicas

Turismo

En cuanto a su importancia turística, las Islas Marietas ofrecen una gran cantidad de paisajes submarinos de gran belleza y colorido, por lo que proveen la oportunidad de realizar buceo libre y autónomo por su gran diversidad de corales, otros invertebrados y peces, incluida la manta gigante. En las formaciones rocosas de las islas es posible observar importantes colonias de aves, y una actividad particularmente sorprendente es el avistamiento de ballenas desde las embarcaciones. También es posible realizar exploraciones en las numerosas cuevas y actividades en kayak, así como visitar las pequeñas playas de belleza escénica particular como la Playa del Muerto y la Playa de La Nopalera en la Isla larga y la Playa del Amor en la Isla Redonda (Conanp, 2007).

Acercamiento de los sectores con Isla Isabel e Islas Marietas

En esta sección se presentan los testimonios sobre las razones y circunstancias que llevaron a las personas entrevistadas a involucrarse o conocer sobre las distintas Áreas Naturales Protegidas (ANP). De manera complementaria se exponen las actividades o labores que los distintos sectores realizan con cada ANP.

Si bien cada uno de los sectores desempeña distintas funciones y tiene labores complementarias en relación con el manejo, administración y gestión de las ANP, cabe señalar que las personas entrevistadas coincidieron en que su acercamiento tanto con Isla Isabel como con Marietas fue gracias a los estudios universitarios o investigaciones que realizaron en algún momento de su vida. Así, por ejemplo, desde la sociedad civil y gobierno señalaron que conocieron ambas ANP para desarrollar tesis de licenciatura y maestría. De manera similar los actores de la academia señalaron que gracias a sus estudios de posgrado pudieron conocer la región y en particular a las ANP de este apartado.

Para las personas entrevistadas el acercamiento con las ANP les permitió seguir desarrollando actividades, así como mantener un interés particular y profesional en asuntos como la gestión de los recursos naturales y económicos presentes o relacionados con ambas áreas. Así, por ejemplo, desde la sociedad civil compartieron que en ambas ANP se realizan actividades de administración de recursos para su operación, colaboran facilitando reuniones del Consejo Asesor y para actividades específicas, como la planeación estratégica; colaboran también en el diseño de líneas estratégicas y actualización de los programas de manejo. Por otro lado, mencionaron que colaboran directamente con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) realizando proyectos en el territorio con comunidades para la gestión de los recursos, vigilancia y monitoreo de especies y desarrollo de actividades económicas acordes con los planes de manejo dispuestos para cada área.

Desde la academia mencionaron que, como parte de sus actividades recurrentes, realizan labores de investigación y monitoreo de especies para identificar la situación en la que se encuentran las ANP tanto en su parte biótica como abiótica. Cabe señalar que en el marco de las investigaciones suelen realizar visitas de campo con estudiantes en distintos grados académicos, así como incentivar el desarrollo de proyectos de maestría o doctorado que puedan aportar al conocimiento sobre las especies que se encuentran en las ANP.

El sector privado señaló que el turismo es una de las principales actividades que llevan a cabo en las ANP, pues la pesca suele ser realizada por comunidades y poblaciones que viven cerca de los parques y que llevan más de cincuenta años en el aprovechamiento pesquero. Para los distintos sectores fue importante remarcar que el turismo es una actividad central por el valor ecológico y la belleza natural de estos espacios.

Ahora bien, el sector gubernamental desempeña distintas actividades en las ANP, cada una de las cuales dependen de las atribuciones institucionales dispuestas en el marco normativo. Así, por ejemplo, desde la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) se realizan principalmente actividades de protección y vigilancia con la posibilidad de emitir sanciones y multas para las personas que atenten contra las ANP; en tanto que la Conanp se enfoca en la gestión, monitoreo, generación de conocimiento, restauración, vigilancia y protección sin la posibilidad de sancionar.

Según el sector gubernamental las ANP, en general, pero con atención específica a Isla Isabel y Marietas, tienen potencial para mejorar las condiciones de aprovechamiento y conservación. Desde su perspectiva, existe la posibilidad de mejorar la calidad en la gestión de las áreas a través del fortalecimiento de las instituciones responsables tanto de la vigilancia como de la administración de los recursos. Esta visión es compartida por los sectores y fue enunciada como planteamiento inicial con el cual abrir el diálogo.

La relación entre sectores y actores

Una vez indagadas las actividades que realizan las y los participantes en las ANP, se plantearon interrogantes relacionadas con la forma en que se relacionan entre sí y las perspectivas que cada sector tiene acerca del otro.

De manera general se reconoció que las relaciones entre sectores son buenas y cordiales en tanto que comparten valoraciones e intereses sobre la conservación y el aprovechamiento de los recursos presentes en las ANP. Sin embargo, señalaron que, a pesar de compartir la preocupación por conservar estos espacios, no siempre coinciden en las formas y estrategias que se deben seguir para lograr dichos fines.

Así, por ejemplo, desde la sociedad civil reconocieron que han encausado estrategias de fortalecimiento de capacidades comunitarias para la vigilancia y

el manejo de fauna silvestre. Una de las personas pertenecientes al sector mencionó que colabora de manera voluntaria con las autoridades locales y federales para el manejo de fauna y la capacitación en la materia.

Entre otras cosas, la relación de la sociedad civil se estructura a partir de las labores de capacitación, sensibilización y educación ambiental en escuelas, comunidades y con las mismas autoridades.

Hemos realizado la coordinación de eventos enfocados para niñas y niños, como el Festival de Aves de Lagunas Encantadas en Nayarit. Hicimos una lotería con las aves de sus lagunas para que ellos las conocieran y fue una actividad que hicimos como parte de la difusión del ANP fuera del ANP.

Persona de la sociedad civil

Al respecto, el sector gubernamental mencionó que las comunidades pesqueras tienen dinámicas específicas y una relación distinta con Isla Isabel. Para el sector, la Isla representa el sustento de las familias pescadoras y la posibilidad de desarrollo personal y económico. Sin embargo, esto no ha afectado el interés ni la preocupación de las comunidades por conservar el ANP. En efecto, una de las actividades que el sector gubernamental ha encauzado con las comunidades pesqueras es la de erradicación de especies nocivas, así como la supervisión de la calidad de las embarcaciones para evitar impactos negativos por derrames de combustible o introducción de especies a las Islas.

Para el sector académico ambas ANP tienen un valor central para la economía de la región, razón por la cual reconocen que a las personas les interesa conservarlas y realizar acciones que favorezcan la preservación de los ecosistemas marinos y terrestres. Sin embargo, también señalaron que, en el caso de Marietas, las relaciones no siempre han sido tan buenas entre los actores, en tanto que los intereses del sector privado y la postura gubernamental no han coincidido siempre. Como ejemplo, mencionaron la ocasión que el parque cerró a causa de los daños y afectaciones ambientales; situación que llevó a los sectores a coordinarse para poder atender las problemáticas.¹

Así y de manera general se reconoce que la relación entre sectores se percibe de buena manera entre las distintas personas entrevistadas.

En general, los prestadores de servicios tienen buena relación con la Conanp, ya que se les percibe como alguien que sí apoya y regulan permisos. En esa

1 Este es un punto que se desarrollará más adelante en el análisis de las problemáticas del Parque Nacional Islas Marietas.

parte de lo social y la cuestión de la percepción tienen una buena relación, con buena comunicación.

Persona del sector gubernamental

Acercamiento de los actores con Parque Nacional Isla Isabel y Parque Nacional Islas Marietas

En esta sección se detallan de manera particular la relación de los sectores con cada una de las ANP, entre otras cosas se presentan las formas en las que se acercaron y las principales actividades que han realizado.

Isla Isabel

En el caso de Isla Isabel, el sector de la sociedad civil mencionó que han realizado acciones para conmemorar y recordar el Día de los Humedales, del Medio Ambiente y de la designación de la Isla como ANP. En este sentido, las acciones que han llevado a cabo son pláticas con la comunidad, exposiciones sobre la Isla, capacitación en el tema de humedales y su importancia para el ecosistema costero de la región.

El sector gubernamental mencionó que Isla Isabel es muy diferente con respecto de Marietas. La razón central de esta diferencia se debe a las actividades económicas que las caracterizan, pues mientras que Isabel ha tenido un mayor aprovechamiento pesquero, en Marietas las actividades económicas se concentran en el turismo.

El sector académico señaló que la diversidad biológica, marina y terrestre, hacen de Isla Isabel uno de los lugares más interesantes para la investigación, razón por la cual y como parte de los procesos de formación, desde distintas universidades los profesores llevan estudiantes para estudiar la situación en la que se encuentran las especies, identificar cambios y monitorear su presencia, así como para analizar la situación de los pescadores e indagar en la relación que tienen las poblaciones locales con el ANP.²

Los resultados de estos estudios han permitido que la información de las especies se mantenga actualizada y se puedan desarrollar procesos locales para mejorar las condiciones sobre las que converge la relación aprovechamiento-conservación.

2 Se mencionaron universidades regionales como la Universidad Autónoma de Nayarit o la Autónoma de Guadalajara, así como la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

En Isla Isabel se hizo trabajo de investigación: desde 2002 o 2003 se comenzaron a hacer monitoreos; con la información que se obtuvo se elaboraron la propuesta para el manejo marino y los acuerdos de colaboración con los pescadores para establecer que no se pesque en cierto radio establecido.

Persona de la academia



Islas Marietas

Para el caso de las Islas Marietas, los actores de sociedad civil mencionaron que su acercamiento se produjo como parte de las labores profesionales que realizan desde sus organizaciones. Entre otras cosas, los primeros contactos con el ANP fueron en el marco de las problemáticas relacionadas con la gestión del parque y los permisos para el tránsito turístico.

Todo se coordinó por medio de la Conanp. Hice recorridos y me tocó platicar con algunos de los prestadores de servicios turísticos. Ambos sectores me comentaron sobre el gran daño que hubo en la zona por la cantidad de turistas que iban.

Persona de la sociedad civil

Como se expuso en la sección anterior, una de las formas en las que las personas se acercan al Parque Nacional Islas Marietas es gracias a la formación académica. Como ejemplo, una persona del sector mencionó que conoció las Islas Marietas gracias a sus estudios doctorales. Asimismo, se reconoció que el vínculo del sector con el ANP se mantiene vivo, ya que la Universidad Autónoma de Guadalajara se mantiene involucrada con el parque realizando monitoreos marinos que sirven para recolectar datos sobre las especies y la manera como se ven afectadas por el aprovechamiento turístico.

Otra de las actividades que se realizan desde el sector académico es el de restauración: como ejemplo se mencionó un proyecto que se llevó a cabo en el 2013 para fortalecer la restauración coralina. Los resultados del estudio permitieron demostrar que la cobertura de corales estaba decreciendo; información que fue empleada para establecer un protocolo de restauración.

De acuerdo con los testimonios, la academia ha jugado un papel central en la conservación del parque realizando estudios que sirvieron como base para declarar Islas Marietas en un ANP. En este sentido, es importante señalar que todos los sectores guardan una relación profunda y complementaria en las labores de conservación y en la búsqueda de equilibrio para el aprovechamiento de los recursos.

El análisis sobre el acercamiento que las personas de los distintos sectores tienen con ambas ANP permite reconocer la experiencia, el interés, conocimiento y valoración que portan y que los acompaña en sus actividades profesionales, pero que va más allá de su trabajo o responsabilidades. En las distintas conversaciones que se realizaron, fue posible constatar la preocupación y el cariño de las personas por estos espacios.

El acercamiento de los actores hacia las ANP es el punto de partida para indagar en la visión y valoración actual que perciben sobre el estado de conservación, los problemas o situaciones particulares de Isla Isabel o Marietas. En la siguiente sección se detallarán las perspectivas referentes al estado actual de las ANP.

Perspectiva actual sobre los Parques Nacionales de Isla Isabel e Islas Marietas

En esta sección se plantean las perspectivas sobre cómo perciben las personas la situación actual de las ANP. La información se presenta en distintas categorías.

Así, desde una perspectiva general e introductoria, la valoración actual de las ANP se divide entre aquellas percepciones con cierto grado de optimismo y aquellas otras que reconocen que la situación es crítica y que hay mucho por hacer. Sin embargo, el compromiso de los sectores permite que las labores se sigan realizando; además, el contexto de la pandemia ha permitido que —en términos de conservación— las especies se encuentren bien. Por otro lado, están las perspectivas más críticas, que señalan:

El contexto está fatal. La gestión de las ANP está fatal, seguramente se siguen conservando por la inercia, pero hay un abandono institucional que no se puede pasar por alto.

Persona de la sociedad civil

Parque Nacional Islas Marietas

Conservación

De acuerdo con la academia, el estado de conservación de Islas Marietas es bueno y gracias a la declaración de ANP, se han logrado generar mejores condiciones para la conservación desde la concientización de los distintos sectores. Desde 2005, se han sumado esfuerzos para dar cursos y capacitaciones sobre la importancia del ANP y su valor ambiental a los grupos de prestadores de servicios turísticos, los usuarios y las poblaciones cercanas, entre otras acciones.

Sin embargo, para el sector fue importante señalar que Islas Marietas es una de las ANP que recibe más turismo, situación que se refleja en el aumento de usuarios y la disminución de los servicios ecosistémicos. Para el sector académico, esta es la razón por la cual señalan que la situación normativa es crítica, en tanto que aseguran debe prestarse mayor atención a la conservación y que la única forma de hacerlo es desde el marco normativo.

La cobertura coralina ha disminuido en todos los sentidos y la fauna asociada a ellos.

Persona de la academia

Regulación y normatividad

En el caso de Islas Marietas, el sector académico señala que la gestión de Conanp ha sido acertada y que, desde su decreto, el ANP cuenta con la parte marina y terrestre, es decir que se consideran ambos ecosistemas como zonas de conservación y deben tener un manejo especial. El sector reconoció que, frente a la presión turística, la Conanp es muy estricta en las actividades que pueden o no realizarse en el parque.

Relación con usuarios

Como bien se ha dicho, Islas Marietas se caracteriza por el aprovechamiento turístico; en este sentido el sector gubernamental señala que esto se debe a la cercanía del ANP con la parte continental y la presencia de una gran cantidad de personas que se dedican a la oferta de servicios turísticos.

Para el sector privado, el uso turístico de Marietas representa una fuente de ingresos y la oportunidad de ofrecer bienestar para sus familias. En el marco de la relación los usuarios, el sector señala que a pesar de los esfuerzos que se realizan por concientizar sobre el cuidado y la conservación, ocurren incidentes sobre lo que se debe o no hacer en el parque. Esta situación busca ser resuelta por los mismos operadores, pues en caso de ser multados o advertidos por las autoridades, pueden ver afectada su labor con sanciones o penalizaciones.

La pandemia

De acuerdo con testimonios de los sectores sociedad civil y academia, la pandemia afectó el desarrollo de las actividades turísticas. Ambos sectores coincidieron en reconocer que con el covid-19 bajó el turismo y esta situación abrió la puerta para el aumento de las actividades pesqueras. Para el sector gubernamental esto representa una situación de cuidado, pues han encontrado redes en zonas donde la pesca no debe realizarse.

Si bien esta situación crítica ha afectado la economía local, el sector gubernamental señaló que Islas Marietas se encuentra mejor en términos de conservación, pues el escenario cambió de una presencia de cerca de 500 visitantes por día, a días con cero visitantes. Como consecuencia, el sector gubernamental recalcó que, a raíz de esto se comenzaron a llegar especies de peces que no se veían cerca del parque, de manera similar mencionaron que las ballenas se quedaron por más tiempo en la región que en años anteriores.

Isla Isabel

Conservación

Ahora es una isla muy verde en tiempo de lluvias.

Persona del sector gubernamental

En el caso de Isla Isabel, tanto la academia como el sector gubernamental reconocieron que la Isla tiene un buen estado de conservación. De manera específica señalaron que la parte terrestre es la que se encuentra en buen estado. Sin embargo, la parte marina no se encuentra en la misma situación: “el estado de salud por la cobertura de coral no es muy bueno porque apenas se están recuperando”.

Para la sociedad civil, Isla Isabel se encuentra en un buen estado de conservación gracias a las acciones que se han realizado para monitorear y eliminar la presencia de especies ajenas a la isla. Uno de los elementos que destacan es la participación que los pescadores han realizado para mantener la isla en buen estado. Entre otras cosas los pescadores dan mantenimiento y buen uso a las instalaciones y al manejo de sus residuos mediante la instalación de letrinas, rondines de recolección y el abandono de prácticas como la pesca de tiburón. El mismo sector señala que hay organización de los actores involucrados con la isla para conservarla, situación que arroja resultados positivos.

Algunas personas del sector gubernamental señalan que la Isla se encuentra mejor que hace 20 años y que —entre otras cosas—, los programas de reforestación y expulsión de especies invasoras han rendido frutos. Por otro lado, la zona marina comienza a dar buenas señales en materia de restauración del coral.

Ahora bien, para las personas que pertenecen al sector gobierno fue importante mencionar que a pesar de los avances en la restauración marina, los retos van más allá del papel que los pescadores y usuarios puedan tener. Para el sector, el cambio climático ha generado afectaciones importantes sobre la temperatura y calidad del agua.

Entre 2014 y 2015 se presentó el fenómeno del Niño y trajo temperaturas del mar de más de 34 grados y nos mató el 95% de los corales.

Persona del sector gubernamental

Regulación y normatividad

En términos de la regulación y normatividad, Isla Isabel se caracteriza porque sólo la parte terrestre ha sido decretada como ANP. Esta condición ha limitado las acciones de conservación y manejo de la zona marina. Sin embargo, gracias al trabajo entre los sectores sociedad civil, academia, gobierno y pescadores, se han llevado acciones para delimitar zonas de pesca y mejorar la conservación de

la isla. Al respecto el sector de sociedad civil mencionó que los mismos pescadores fueron quienes sugirieron y han encausado la conservación marina.

Los pescadores se han apropiado del área, han buscado conservar el sitio porque es su zona de trabajo.

Persona de la academia

El sector academia mencionó que las labores por buscar la declaratoria marina están en marcha; sin embargo, frente a la disminución paulatina en el presupuesto del sector ambiental, los avances han sido lentos y no han arrojado los resultados esperados.

Relación con usuarios

A diferencia de Marietas, Isla Isabel se caracteriza por estar más lejos de la zona continental, situación que reduce el número de embarcaciones y visitas que recibe el parque en un día. Para el sector académico, la relación con los pescadores es cordial y son bastantes respetuosos de las labores de investigación y de visita turística que llegan a realizarse. De acuerdo con este sector:

En Isla Isabel no se recibe tanta visita, esto hace que esté más organizada gracias a la cooperativa de pescadores trabajan muy bien: se les ha dado capacitaciones para que puedan dar el monitoreo comunitario. Al involucrarse de esta forma, la conciencia de cuidado en general de la comunidad aumenta.

Persona de la academia

Pandemia

En relación con la pandemia, Isla Isabel también se ha visto beneficiada desde la perspectiva de la conservación. Como consecuencia de las restricciones sanitarias, las personas dejaron de viajar y con ello favorecieron la conservación. Sin embargo, tanto el sector sociedad civil como academia, reconocieron que las personas pescadoras sí se vieron afectadas pues muchos de sus productos dejaron de tener el mismo consumo por parte del turismo que llegaba a la región.

Por otro lado, para el sector turístico que trabaja en Isla Isabel, las repercusiones se perciben en una proporción de pérdida de dos terceras partes de los ingresos.

En suma, ambas ANP comparten características en cuanto a los temas de conservación y pandemia. Tanto para Isla Isabel como Marietas, las restricciones sanitarias generaron impactos positivos en las islas, entre otras cosas se percibieron mejoras y avances en la recuperación de hábitats; incluso, la disminución

del ruido permitió que algunas especies que no habían sido vistas volviesen a emerger.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la pandemia no implicó que se redujeran o disminuyeran las actividades y que, a pesar de la transición hacia la virtualidad, el trabajo de campo que realizan guardaparques para el monitoreo y seguimiento de rondines no se detuvo.

La pandemia fue buena para la conservación, negativa para el sector turístico y pesquero.

Persona de la sociedad civil

A lo largo de esta sección hemos presentado las percepciones de los sectores sobre la situación actual en la que se encuentran las ANP. Como hemos podido ver, hay una diferencia importante en cuanto a la regulación y normatividad: Isla Isabel solo contempla la zona terrestre y Marietas sí incorpora las zonas marina y terrestre. Como consecuencia, cada ANP tiene problemáticas distintas que se originan desde el marco normativo que las define. En la siguiente sección presentaremos con mayores detalles las problemáticas a las que se enfrentan Isla Isabel e Islas Marietas.

Problemas identificados

En esta sección se exponen las problemáticas principales que son percibidas por las personas entrevistadas para ambas ANP y después se especifican aquellas que son particulares de cada ANP (Isla Isabel e Islas Marietas).

Problemáticas generales en las ANP

En este apartado se presentan las problemáticas que se comparten en las dos ANP, relacionadas con: i) presupuesto y recursos; ii) falta de espacios de diálogo y participación para las organizaciones de la sociedad civil, iii) falta de inspección y vigilancia, iv) gestión y planes de manejo, v) pandemia y restricciones sanitarias e vi) inseguridad y crimen organizado. Las problemáticas que se exponen fueron identificadas de dos formas, por un lado desde una perspectiva general, es decir, las personas entrevistadas señalaron que están presentes de manera similar en ambas ANP y por otro lado, en las perspectivas particulares la sistematización permitió reconocer que son problemáticas compartidas.

Presupuesto y recursos

Las problemáticas de esta categorías se relacionan principalmente con los retos existentes que se vinculan con la falta de recursos económicos y la disminución

del presupuesto. Para algunas personas de la sociedad civil, la falta de presupuesto y de recursos en el sector ambiental disminuye la capacidad de las instituciones para reconocer la situación y las problemáticas de las ANP, así como para realizar acciones que permitan mejorar las condiciones de conservación.

En relación con la problemática de los recursos, representantes del sector académico también señalaron que la falta de presupuesto dificulta la mantenimiento y conservación de las ANP. En este sentido algunas personas del sector gubernamental mencionaron que la reducción presupuestaria limita las capacidades de las instituciones para ejercer su labor. Entre otras cosas, la falta de recursos económicos reduce las posibilidades para contratar el personal necesario para realizar las inspecciones y cubrir los polígonos de los parques.

Falta de espacios de diálogo y participación para las organizaciones de sociedad civil

Otra de las situaciones que el sector sociedad civil señala es el cierre de los espacios o canales para la comunicación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con testimonios de este sector, la labor que se realiza en materia de conservación suele ser acompañada por distintos sectores e instituciones, sin embargo, la “discriminación” hacia las OSC limita las posibilidades para seguir avanzando de manera conjunta.



Para algunas personas del sector sociedad civil fue importante mencionar que si bien hay buenas relaciones con las personas que operan a nivel local, los mensajes que provienen desde el gobierno federal suelen promover actitudes o perspectivas negativas sobre el trabajo que realizan las OSC, situación que afecta no solo a la relación OSC-gobierno, sino a la de la población local o el sector privado con las OSC.

Falta de inspección y vigilancia

Otra de las problemáticas que es mencionada por el sector académico es la falta de participación de otras instituciones para la inspección y vigilancia de las zonas marinas. De acuerdo con este sector, tanto la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) como la Profepa han disminuido su presencia en la región. De acuerdo con testimonios del sector gubernamental esto se debe a la falta de recursos, como la gasolina para las embarcaciones.

Representantes del sector gubernamental señalaron que la pesca ilegal es una problemática recurrente en las ANP marinas. Al respecto, mencionaron que la principal afectación de este tipo de pesca se debe a las técnicas de pesca que se emplean, las cuales consisten en el uso de “redes kilométricas que arrastran y levantan ecosistemas completos.” Además de la afectación sobre ecosistemas, este tipo de pesca no discrimina sobre las especies que se extraen.

De manera complementaria, se mencionó que esta es una problemática relacionada con la falta de recursos en tanto que se reduce el impacto positivo que puedan tener las instituciones para realizar su labor. Como ejemplo señalaron que Profepa ha reducido el número de infracciones que realiza, al no contar con los recursos materiales que les permitan salir a campo. De manera complementaria se mencionó que la Semar no suele atender todos los llamados a los que se les convoca, lo cual reduce la posibilidad de sancionar o limitar las acciones criminales.

Sobre las atribuciones institucionales, la Conanp y sus guardaparques no están articuladas para sancionar y, a pesar de estar presentes en las ANP, su margen de acción es muy limitado.

El sector privado coincidió al señalar que la problemática económica es la que más afecta y su reflejo es la disminución en las labores de vigilancia y monitoreo que realiza la Conanp.

Gestión de las ANP y planes de manejo

En cuanto a las problemáticas generales, algunas personas de la sociedad civil señalaron que se percibe una falta de liderazgo en las instituciones encargadas de la conservación. Entre otras cosas, consideran que, aunado con las problemáticas financieras, la falta de liderazgo y apoyo comienza a mermar en los equipos

de guardaparques y en sus labores, pues —en sus propias palabras— hay personal que no está haciendo su trabajo por falta de liderazgo y de recursos.

De manera complementaria y en la perspectiva de las personas entrevistadas del sector gubernamental, se compartió que uno de los grandes problemas es la ambición de los planes de manejo, mismos que, en sus palabras, “son retos muy grandes para los recursos con los que se cuenta”.

Pandemia y restricciones sanitarias

Para el sector gubernamental una de las consecuencias de la pandemia fue que se comenzaron a presentar mayores infracciones a los reglamentos y hubo mayor presencia de pesca furtiva. Desde la perspectiva gubernamental, estas situaciones se comprenden, porque muchas personas viven por completo del turismo, de la pesca o de las actividades que se realizan en las ANP y frente a las restricciones sanitarias, se redujeron los ingresos y las posibilidades de acceder al sustento, razón por la cual buscaron otras formas de mantener a sus familias.

En temas de investigación, tanto el sector académico y el gubernamental mencionaron que la pandemia trajo como consecuencia la reducción de proyectos académicos que realizaban investigaciones sobre las ANP. El sector académico mencionó que las becas y apoyos para estas actividades se “congelaron” pues dejaron de darse permisos para el trabajo en campo.

Inseguridad y crimen organizado

Finalmente, la situación de inseguridad y la presencia de crimen organizado desata problemáticas relacionadas principalmente con la pesca ilegal, el uso de rutas no establecidas y la extracción de especies en peligro de extinción. En este contexto la única institución capaz de hacer frente es la Semar, misma que a los ojos de los distintos sectores cumple con su labor, pero “tampoco pueden estar todo el tiempo en todos lados”.

Faltan acciones institucionales: Conanp tiene tres guardaparques. Es el único sector que puede apoyar proyectos productivos y vigilancia. ¡No alcanza!, las instituciones solo están con el título.

Persona de la sociedad civil

En la siguiente Tabla se presenta la distinción de los problemas identificados entre aquellos que son considerados como estructurales y coyunturales. Cabe mencionar que los problemas estructurales son aquellos que tienen un carácter general o histórico y por coyunturales aquellos que derivan o se pueden desatar como consecuencia de los estructurales en condiciones específicas.

Tabla 1. Problemas estructurales y coyunturales en las ANP

Problemas estructurales	Problemas coyunturales
<ul style="list-style-type: none">• Disminución paulatina del presupuesto y reducción de capacidades institucionales para la conservación.• Deficiencia en la coordinación interinstitucional para realizar labores de vigilancia y monitoreo.• Pesca ilegal y vínculos con el crimen organizado.	<ul style="list-style-type: none">• Falta de liderazgo en las instituciones ambientales y de conservación.• Cierre del espacio cívico y reducción de las colaboraciones entre gobierno y sociedad civil.• Limitaciones para visitantes, proyectos de investigación y labores de vigilancia por las restricciones de la pandemia.

De acuerdo con la Tabla 1, los problemas estructurales están asociados con las decisiones gubernamentales, la debilidad del Estado y problemas históricos como la presencia del crimen organizado. Por otro lado, los problemas coyunturales se asocian como consecuencia de la debilidad estatal y la ausencia de canales para la comunicación y el intercambio entre sectores.

Problemas particulares de las ANP

Marietas

En Islas Marietas, el principal problema identificado por parte de algunos integrantes del sector sociedad civil fue la falta de presencia de instituciones como la Conapesca en la vigilancia de las técnicas de pesca y tiempos de veda que se implementan. Otros integrantes del sector consideran que, si bien es una situación que requiere atención, la realidad es que las actividades turísticas tienen mayor impacto y generan un mayor número de problemas. Entre otras cosas se mencionó la falta de cuidado por parte de las y los visitantes, la cantidad de personas que quieren entrar a las ANP y la desproporción entre el costo de los paquetes turísticos y el servicio que ofrecen los prestadores de servicios turísticos. En este marco, algunas personas del sector sociedad civil señalaron que existe competencia desleal entre cooperativas locales y grandes empresas. Es decir, las cooperativas formadas muchas veces por población local no tienen las mismas oportunidades que las grandes empresas para poder realizar las actividades turísticas.

Como ejemplo de lo anterior, el sector privado mencionó que “hay una empresa que tiene cerca de 30 embarcaciones, en tanto que el resto de las empresas tiene 1 o 2 embarcaciones, las cuales no son capaces de generar o competir con la gran empresa.” Asimismo, el sector mencionó que no todas las empresas realizan los servicios de mantenimiento correspondientes sobre sus embarcaciones,

situación que deriva en la presencia de aceites o combustibles que contaminan el agua.

Hay mucha contaminación en el agua, hay un hollín y sustancias oleosas por todas partes. Y esto se debe al pésimo estado en el que están las embarcaciones: está llegando la contaminación a los lugares donde llegan las embarcaciones con los turistas.

Persona de la academia

Para el sector academia, las problemáticas asociadas con el turismo en Marietas tiene que ver con la falta de actualización en los datos sobre la capacidad de carga turística, es decir, la información que permite delimitar la cantidad de personas que pueden estar en el ANP y el tiempo que pueden permanecer sin afectar a la vida marina y terrestre.

Por otro lado, el mismo sector señaló que además del impacto sobre el ANP, existen impactos ambientales en la parte continental, lo cual se debe al incremento de permisos para construcción y desarrollo de infraestructura hotelera en Vallarta y Nayarit.

Al respecto, el sector gubernamental señaló que la pandemia afectó la forma en que normalmente se realizan las actividades de vigilancia y seguimiento con turistas tanto en las Islas como en el puerto, pues la reducción de personal limita la atención que se brinda sobre las personas.

De acuerdo con los testimonios de algunas personas entrevistadas del sector académico, una de las problemáticas presentes en Islas Marietas se asocia con la falta de transparencia y claridad en la forma en que se emplean los recursos por parte del grupo Bahía Unida.³ Al respecto cabe mencionar que Bahía Unida surge en 2016 como una iniciativa de los sectores privado y sociedad civil como respuesta a las problemáticas del deterioro de los recursos naturales en el ANP y también con el fin de generar ingresos económicos que ayuden a incentivar la conservación de las Islas Marietas.

- 3 Bahía Unida A.C. surge en 2016, conformada por un grupo de ciudadanos, principalmente del sector turístico, preocupados por el futuro del Parque Nacional Islas Marietas y otros recursos naturales en la Bahía de Banderas. Se reconocen como una organización pionera en el país, con un modelo operativo que propone la auto-generación de recursos económicos para la realización de sus programas, a través de un modelo de aportaciones voluntarias, consistente en donaciones continuas emitidas por sus propios integrantes. Para mayor información <http://www.bahiaunida.org/presentacion.htm>

Bahía Unida, por un lado, controla la entrada y genera muchos ingresos a la ANP, pero a su vez no permite que entren otras embarcaciones más pequeñas pero que trabajen a nivel familiar de la comunidad.

Persona de la academia

De manera complementaria, algunas personas del sector gubernamental reconocieron que Bahía Unida es una gran iniciativa. Sin embargo, restringe las posibilidades para que otro tipo de actores realicen actividades turísticas. Es decir, se percibe que Bahía Unida limita las posibilidades de competencia y de participación en la toma de decisiones sobre quiénes obtienen los permisos para realizar turismo.

En la siguiente Tabla se expone la relación entre problemas estructurales y coyunturales de las Islas Marietas. Como se puede observar, la debilidad institucional, producto de la disminución de presupuesto para el sector, afecta de manera particular el desempeño de las instituciones encargadas de velar por la protección y conservación del ANP. Por otro lado, enfocar la estrategia de desarrollo local en el turismo, genera que tanto en la parte continental como de la isla se generen impactos ambientales. Finalmente, los problemas derivados de la centralidad de la información y falta de comunicación generan desconfianza y señalamientos en términos de poca transparencia por parte de los actores respecto al manejo de los recursos destinados para el ANP.

Tabla 2. Problemas estructurales y coyunturales en Islas Marietas

Problemas estructurales	Problemas coyunturales
<ul style="list-style-type: none"> · Falta de presencia institucional en el ANP (Conapesca, Profepa y Semar) · Poco personal para supervisar y monitorear a turistas y pescadores. · Falta de información actualizada sobre la capacidad de carga del ANP. 	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de cuidado, atención y conciencia ambiental de los visitantes y turistas. · Competencia desleal entre empresas turísticas, personas locales y cooperativas turísticas. · Falta de mantenimiento en las embarcaciones. · Crecimiento del sector turístico en la zona continental de Vallarta. · Falta de transparencia sobre los recursos y decisiones de Bahía Unida.

Isla Isabel

En el caso de Isla Isabel los sectores coincidieron en señalar que el principal problema del ANP es la falta de protección de la zona marina y que gracias al acuerdo

de conservación con las comunidades pesqueras es que se han logrado realizar algunas acciones dedicadas a la preservación y el control de especies marinas.

En temas de conservación, otro de los problemas que desde el sector académico se ha planteado, son las consecuencias de los fenómenos meteorológicos sobre las poblaciones coralinas. De acuerdo con un testimonio del sector, entre 2014 y 2015 el fenómeno del Niño, ocasionó que cerca del 90% de la cobertura de coral muriera. En este sentido, esta problemática se asocia con los cambios y afectaciones climáticas que tienen orígenes globales y consecuencias por todo el litoral mexicano.

El tercer problema detectado por integrantes de los sectores sociedad civil, academia y gobierno es la presencia de grupos de crimen organizado y narcotráfico que realizan pesca ilegal. Las acciones de estos grupos criminales repercuten sobre el ecosistema por el tipo de pesca que realizan y sobre las poblaciones a quienes violentan y amenazan con armas de fuego.

Para algunas personas del sector sociedad civil, uno de los problemas emergentes, tiene que ver con el incremento de actividades turísticas, si bien Isla Isabel se caracteriza por la pesca, es cada vez más frecuente que se presenten prestadores de servicios turísticos locales que buscan llevar personas a la isla para acampar o bucear y permanecer en sus yates o embarcaciones. Entre los comentarios destacaron que hay embarcaciones que comienzan a realizar trayectos para poder ver al tiburón ballena. Sin embargo, esto genera más impacto pues el tiempo estimado para llegar a la zona de avistamiento es de una hora, mientras que, desde otros puntos como La Paz en Baja California Sur, los recorridos son de diez a cinco minutos.

Finalmente, en el marco de los problemas emergentes, está relacionado con la apertura del ANP Islas Marías, para algunas personas del sector gubernamental es preocupante que 1) los recursos destinados a otras ANP comenzaron a redirigir hacia un Islas Marías; 2) que los muelles comienzan a ampliarse hacia San Blas y que por la cercanía esto aumente la presión sobre Isla Isabel o modifique la capacidad de carga en el puerto; y 3) las nuevas rutas turísticas generan impactos sobre el ecosistema regional.

En la Tabla 3 se presentan los problemas estructurales y coyunturales de Isla Isabel, entre otras cosas, la falta de delimitación jurídica sobre la zona marina afecta el control que hay sobre la protección y conservación de especies que pueden ser afectadas por la pesca. La presencia del crimen organizado en el ANP facilita el desarrollo de actividades ilegales y criminales tanto en el contexto de la pesca como del manejo de otras especies. Finalmente, la decisión gubernamental por abrir las Islas Marías como ANP comienza a desatar preocupaciones sobre los impactos ambientales y sociales que pueden presentarse en la región.

Tabla 3. Problemas estructurales y coyunturales de Isla Isabel

Problemas estructurales	Problemas coyunturales
<ul style="list-style-type: none">· Falta de protección y delimitación del ANP en la zona marina.· Presencia del crimen organizado en actividades como la pesca y extracción de especies.· Disminución de recursos para redirigirlos a las Islas Marías.	<ul style="list-style-type: none">· Incremento de actividades turísticas.· Incremento de la carga turística y de embarcaciones en la zona continental por la apertura del ANP Islas Marías.· Afectaciones en poblaciones coralinas por el cambio climático.

Origen y dimensión de los problemas

Una vez que se han descrito las principales problemáticas generales y particulares de las ANP Isla Isabel e Islas Marietas, es el turno de analizar las circunstancias, razones o hechos que las han provocado. En las siguientes líneas se expondrán los elementos contextuales, políticos o sociales que han dado origen a los problemas previamente analizados.

Para representantes del sector academia, los problemas asociados con el turismo, tanto en Isla Isabel como en Marietas, se deben a la alta oferta y promoción que se hace de las ANP sin que se cuente con una estrategia que acompañe la importancia de la conservación. Es decir, se promocionan las Islas sin mencionar que son ANP y que por lo tanto tienen un papel importante en la preservación de la biodiversidad o que hay reglamentación para visitarlas y cuidarlas.

El problema con el turismo es que son demasiados subsectores y todos quieren obtener beneficios, por lo que para generar la conciencia ambiental hay que trabajar con las personas de las embarcaciones, los dueños del restaurante, de hoteles, etc.

Persona de la academia

El sector privado reconoce que hace falta ampliar los canales de difusión para transmitir los mensajes sobre la conservación en las ANP: “si no hay buena difusión, es difícil hacerle saber al cliente las medidas necesarias del cuidado del área”. Para este sector, la difusión debe partir de Conanp, pero con participación de todos los sectores involucrados.

Otra de las causas de los problemas relacionados con el turismo que identifica el sector privado tiene que ver con la falta de confianza sobre los resultados de los estudios para determinar la capacidad de carga en las ANP. Para el sector, estos datos se traducen en una reducción de clientes y —en consecuencia— de ganancias. En este mismo sentido, el sector menciona que la desconfianza genera que algunos prestadores de servicios turísticos no respeten las indicaciones



sobre cuántas personas pueden transportar o acceder a las ANP, por lo que para el sector es importante mantener actualizada la información y establecer desde la ley la metodología con la que se va a analizar, así como los resultados con los que se va a determinar la capacidad de carga.

Estos instrumentos tendrían que analizar periódicamente la capacidad de carga, ya que las condiciones cambian. Todo tendría que quedar jurídicamente bien escrito para que no se objete nada y pueda entrar la modificación.

Persona del sector privado

Para la sociedad civil la problemática relacionada con la información se debe a la falta de participación de los distintos sectores en la generación de datos mediante ciencia ciudadana. Es decir, para este sector la desconfianza surge porque los sectores privado, social y comunitario no forman parte de los procesos mediante los cuales se monitorea y levanta la información.

De manera complementaria, el sector sociedad civil menciona que la falta de participación en estas labores afecta en el interés por conservar las ANP en los sectores privado y comunitario.

Aunado a esto, se mencionó que la distancia entre sectores se debe a que no existen los canales de comunicación entre pescadores, comunidades, autoridades y sector privado para realizar las labores conjuntas de análisis, monitoreo y conservación.

Finalmente, los sectores sociedad civil y gobierno reconocieron que la falta de opciones para desarrollar otras actividades económicas y generar ingresos limi-

tan las oportunidades de las personas. En consecuencia, es más fácil asociarse con prácticas delictivas que realizan pesca ilegal o visitas a las Islas fuera de los horarios o no tienen los permisos necesarios para transportar visitantes a los parques.

Dimensión de los problemas

Uno de los elementos clave del análisis es el de categorizar los problemas en función de la dimensión a la que pertenecen. Los resultados de esta distinción permiten pensar en las posibles rutas de solución, así como para reconocer los alcances de las acciones que los actores pueden encausar. En la siguiente Tabla, se presentan los resultados de la categorización de los problemas.

De acuerdo con las categorías propuestas, se identifica que los problemas en las ANP se presentan principalmente en la dimensión política, social y económica. En el caso de los problemas de la dimensión política, se categorizan de esta manera porque guardan relación con el involucramiento de los actores con distintos grados de influencia, para decidir y participar en los temas centrales de las ANP; otro de los elementos presentes en esta dimensión es la legitimidad frente a lo que se considera conocimiento válido o especializado, mismo que fue enunciado en la desconfianza de algunos sectores sobre los resultados de los estudios para determinar la capacidad de carga.

En relación con la dimensión social, la mayoría de los sectores reconocen que hace falta incorporar otros actores y abrir canales de comunicación para transmitir los mensajes sobre la conservación y el funcionamiento de las ANP. Este punto se vincula con la dimensión económica en la que los actores entrevistados mencionaron que existe una sobreoferta para invitar a las personas a las ANP sin que se acompañen los mensajes con la importancia de la conservación y de las ANP.

Tabla 4. Dimensión de los problemas en las ANP

Dimensiones	Descripción
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> Falta de confianza sobre los resultados de los estudios para determinar la capacidad de carga en las ANP. Ausencia de mecanismos para la participación de los sectores privado y comunitario en las labores de conservación. Disminución en los recursos para la operación de las ANP.
Dimensión social	<ul style="list-style-type: none"> Pocos canales de difusión para transmitir mensajes sobre el valor de la conservación en las ANP.

Dimensiones	Descripción
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> · Sobreoferta turística de las ANP sin considerar una estrategia que acompañe la importancia de la conservación. · Falta de opciones para desarrollar otras actividades económicas.

Marietas

En el caso particular de Islas Marietas, el sector privado mencionó que los problemas se deben a la falta de comunicación y confianza entre los distintos actores. Desde la perspectiva de una de las personas entrevistadas, no todas las empresas se llevan bien, en tanto que hay algunas que tienen mayores recursos y pueden realizar más viajes frente a otras que no cuentan con las mismas condiciones para competir.

Para el sector gubernamental, los problemas se originan por no seguir los reglamentos ni respetar los horarios de visita. De acuerdo con los testimonios, los guardaparques han identificado que hay gente que al cerrar el parque llegan con visitantes y no respetan los tiempos o capacidad de carga permitidos. De manera complementaria, algunas personas del sector gubernamental entrevistadas reconocieron que al prestar atención a las actividades turísticas se suele pasar por alto la pesca. Además, la falta de ordenamiento pesquero impide que se conozcan los datos sobre qué especies y en qué cantidades se extraen.

A continuación, se presentan las dimensiones de los problemas identificados en Islas Marietas en función de las categorías propuestas, a saber: i) política; ii) jurídica-institucional; iii) social y iv) económica. Como primer punto cabe señalar que los problemas se encuentran principalmente en las categorías política y jurídico-institucional; entre otras cosas esto se debe a que algunos sectores desconfían de la información sobre la que se toman las decisiones, por otro lado, las decisiones económico-políticas tienen repercusión ambiental que afecta el ecosistema de la isla. En el marco de lo jurídico-institucional, se reconoce la debilidad institucional para hacer cumplir los reglamentos y las normas establecidas, así como la ausencia de instituciones que se perciben como necesarias.

En la dimensión social, los problemas se asocian con la ausencia de sectores o actores que se involucren y sean representados en la toma de decisiones, como consecuencia, los actores señalaron que se percibe poca confianza entre sectores, así como la falta de interés de las personas que visitan el ANP por colaborar con la conservación.

Finalmente, en la dimensión económica, se mencionaron aspectos relacionados con la desigualdad en la competencia y sus consecuencias sobre el acceso al ANP, la calidad de las embarcaciones y las posibilidades de generar recursos para sus familias. Se mencionó también que la presencia de algunas empresas

con mayor poder económico se percibe como desleal al momento de competir en la oferta de servicios.

Tabla 5. Dimensiones de los problemas en Islas Marietas

Dimensiones	Descripción
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del sector turístico en la zona continental de Vallarta. • Falta de transparencia sobre los recursos y decisiones de Bahía Unida.
Dimensión jurídica-institucional	<ul style="list-style-type: none"> • No seguir los reglamentos ni respetar los horarios de visita. • Falta de ordenamiento pesquero • Falta de presencia institucional en el ANP (Conapesca y Semar). • Poco personal para supervisar y monitorear a turistas y pescadores. • Falta de información actualizada sobre la capacidad de carga del ANP.
Dimensión social	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de comunicación y confianza entre los distintos sectores. • Falta de cuidado y atención de las personas visitantes y turistas.
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia desigual entre empresas turísticas. • Falta de mantenimiento en las embarcaciones.

Isla Isabel

El principal problema ambiental que se presentó en Isla Isabel es el relacionado con la presencia de especies invasoras y el uso inadecuado de la Isla para la siembra de especies frutales como la piña. De acuerdo con testimonios de la sociedad civil, los pescadores buscaron darle un aprovechamiento a la Isla sembrando otras fuentes de alimento, principalmente de árboles frutales; esto generó que las especies nativas comenzaran a ser desplazadas, razón por la cual y de manera conjunta se buscó erradicar su presencia.

De manera similar, las personas entrevistadas de los sectores académico y gubernamental recordaron que en la Isla se presentó la problemática de introducción de especies invasoras como ratas y gatos. En un testimonio gubernamental, la situación se presentó a raíz de que las ratas viajaban en las embarcaciones de los pescadores y se asentaron en la Isla. Como respuesta, llevaron gatos que cazaran a las ratas, sin embargo, comenzaron a perseguir y cazar otras especies. Al percatarse de esta situación, gobierno, sociedad civil y los pescadores comen-

zaron a atender la problemática buscando la eliminación total de las especies invasoras.

En el caso de Isla Isabel, el control de la pesca ha generado descontentos entre las personas de la comunidad pesquera, para el sector de la sociedad civil la burocratización de la pesca y el aumento de los trámites acrecientan la desigualdad en el acceso a oportunidades. El sector reconoció que hay personas que no saben leer o que no cuentan con una computadora para poder tramitar los permisos.

En este sentido, el sector académico señaló que la pesca tiene un carácter familiar para las comunidades y que es una tradición que va pasando de generación en generación. En consecuencia, se percibe un sentido de apropiación no solo de la actividad sino de los recursos y de la Isla. Dicho factor genera que las comunidades requieran ser incluidas en las decisiones que se toman y que cuando no se hace se presenten las problemáticas.

Por otro lado, algunas personas del sector privado reconocieron que la fuerte presencia de lazos familiares y de la tradición pesquera, limita las posibilidades de las nuevas generaciones para desarrollar otras actividades como el turismo. En consecuencia —y frente a la oportunidad de dedicarse a otra cosa— además de verse debilitados los lazos familiares, trae consigo que las nuevas generaciones salgan de su comunidad para dedicarse a otras actividades.

El último elemento que es identificado por los actores y que tiene consecuencias en los problemas, es la falta de reglamentación y normatividad marina para el Parque Nacional Isla Isabel. Los sectores coincidieron en señalar que, tanto los esfuerzos como los recursos se dirigen a la conservación del ecosistema terrestre limitando las actividades en la zona marina.

El análisis de los problemas en función de las categorías propuestas permite señalar que la dimensión política es la que mayor presencia tiene. De acuerdo con los testimonios, la presencia del crimen organizado afecta la conservación marina y la seguridad de las personas, situación en la que no se percibe que la intervención del Estado arroje resultados. Por otro lado, la decisión de disminuir los recursos económicos para el sector ambiental afecta las posibilidades de que Isla Isabel opere en las mejores condiciones.

Cabe señalar que un problema de escala global como el Cambio Climático, tiene también repercusiones sobre las especies coralinas en Isla Isabel.

La dimensión social de los problemas se reconoce a partir de los testimonios que señalaron que la presencia de especies invasoras en la isla se debió a las prácticas sociales de los pescadores. En esta misma categoría se identifican los problemas derivados de la burocratización de la pesca, lo cual dificulta el acceso a los permisos; esto se debe que no todas las personas cuentan con las mismas capacidades o recursos.

Como últimos puntos se presentan las problemáticas jurídico-institucionales y económicas. En el caso de las primeras, la ausencia de la delimitación marina para el ANP impide que se cuente con el respaldo jurídico que exige la protección

y establezca los límites para las actividades pesqueras o turísticas. En la dimensión económica, se considera la preocupación de las generaciones más jóvenes por definir otras actividades económicas para la Isla. Asimismo, se considera que el incremento del turismo sin una regulación correcta puede afectar de manera negativa el estado de conservación del ANP.

Tabla 6. Dimensiones de los problemas en Isla Isabel

Dimensiones	Descripción
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia del crimen organizado en actividades como la pesca y extracción de especies. • Disminución de recursos para redirigirlos a Islas Marietas. • Incremento de la carga turística y de embarcaciones en la zona continental por la apertura del ANP Islas Marietas.
Dimensión situada y multiescalar	<ul style="list-style-type: none"> • Afectaciones en poblaciones coralinas por el cambio climático.
Dimensión jurídica-institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de protección y delimitación del ANP en la zona marina.
Dimensión social	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de especies invasoras en la parte terrestre de la Isla. • Burocratización de la pesca y aumento de los trámites. • Incremento de actividades turísticas.
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas generaciones cuenten con la posibilidad de desarrollar otras actividades

Estrategias para resolver los problemas

En esta sección se describen las estrategias que los actores identifican para atender o resolver los problemas. Las perspectivas que se presentan forman parte de las experiencias que han encauzado y las acciones que han tenido repercusión para disminuir y eliminar las problemáticas. La información se presenta en un marco general de ambas ANP y se hacen las precisiones específicas tanto de Isla Isabel como de Marietas.

De acuerdo con los testimonios se pudieron identificar dos formas principales desde las que se atienden las problemáticas. En primera instancia se encuentran las rutas institucionales, mismas que desarrollan acciones a través del diálogo o el intercambio de perspectivas en el Consejo Asesor. La segunda ruta se compone de aquellas acciones que los sectores buscan fuera de este canal institucional.

El papel Consejo Asesor en la solución de los problemas

De acuerdo con los criterios institucionales para la constitución, operación y seguimiento de Consejos Asesores en Áreas Naturales Protegidas Federales, los consejos son instancias de participación para que los distintos sectores de la sociedad local puedan coadyuvar en el manejo y administración de las ANP. Desde estos espacios se busca impulsar un proceso de construcción de acuerdos para el establecimiento de compromisos y corresponsabilidades entre las y los diferentes actores que convergen en un ANP.

De acuerdo con la academia, los consejos operan en dos reuniones anuales, además de las reuniones extraordinarias, que pueden ser convocadas en caso de que algún asunto de interés general así lo requiera.

El sector gubernamental señala que en los consejos asesores hay buena comunicación y que son espacios que permiten el acercamiento entre los sectores y sus intereses.

Para la sociedad civil, los consejos asesores representan la oportunidad y el mecanismo para atender las problemáticas y los conflictos que se presentan:

La falta de otros actores que estén opinando es una debilidad; es necesario que todas las ANP tengan su consejo y sesionen. Así puedes ir conociendo las distintas ideas y preocupaciones que hay. Puedes generar acompañamiento, seguimiento, soporte.

Persona de la sociedad civil

El sector privado mencionó que el consejo asesor sí ha permitido que los problemas se gestionen de forma conjunta; entre otras cosas mencionaron que la representatividad es acorde a las problemáticas de las ANP y a los perfiles que se requieren para el diálogo y la construcción de acuerdos. Sin embargo, mencionaron que hay actores que faltan, sobre todo de otras instancias gubernamentales como la Semar o la Profepa.

Marietas

En el caso de Islas Marietas, la academia señala que se percibe una sobrerrepresentación del sector privado, en particular de los prestadores de servicios turísticos. Esta situación es considerada como negativa en tanto que se percibe que los intereses y preocupaciones se encuentran sesgados a las posiciones de dicho sector.

Como ejemplo, desde la academia mencionaron que los integrantes del gremio turístico se manifestaron en contra de disminuir la capacidad de carga, la cual fue resultado de los estudios realizados para monitorear e identificar las afectaciones del turismo en el ANP.

Al principio nadie quería que se redujera la capacidad de carga, ya que se convirtió en la gallina de los huevos de oro de los prestadores de servicios turísticos. No es que no comprendan el daño ambiental, pero prefieren no verlo.

Persona de la academia

Por otro lado, el consejo asesor sirvió como espacio para la conformación del grupo Bahía Unida. De acuerdo con testimonios de sociedad civil, academia y gobierno, en 2015 la afectación ambiental por el turismo sobre Marietas llevó a que las autoridades cerraran el parque. Esta situación obligó a los prestadores de servicios y otros sectores a organizarse para poder encontrar una solución conjunta. Así y de acuerdo con los testimonios:

Se organizaron como OSC para obtener recursos, se capitalizaron y se hace que Conanp funcione un poco mejor. Así controlaron cuántos podrían acudir por día y las tareas de cada persona involucrada.

Persona de la academia

El sector gubernamental señaló que en el consejo hay buena participación de todos los sectores; sin embargo, también se mencionó que hay poca participación de pescadores. Para el sector gubernamental esto se debe a molestias o malentendidos entre sectores que no tienen relación directa con el ANP o la gestión que se realiza.

Isla Isabel

En el caso de Isla Isabel, el consejo cuenta con presencia y participación significativa de los pescadores. Sin embargo, de acuerdo con testimonios de la academia, este sector es el que mayor representación tiene:

En Isla Isabel se tiene una mayor representación del sector académico, hay pescadores activamente participando. Recientemente se han integrado los prestadores de servicios y el gobierno ha participado más en este Consejo.

Persona de la academia

El sector gubernamental reconoce que el Consejo de Isla Isabel opera de manera correcta y que los distintos sectores se involucran en la toma de decisiones. De acuerdo con un testimonio de la sociedad civil:

Dentro de nuestro programa anual, dedicamos al menos una reunión para planear las acciones del siguiente año y presentamos los resultados del año anterior.

Al respecto, una persona entrevistada del sector gobierno mencionó que uno de los retos para mejorar el funcionamiento del consejo es equilibrar la carga laboral que cada sector tiene: en este mismo sentido, el sector sociedad civil señaló que la jornada de los pescadores no siempre coincide con los tiempos administrativos o el trabajo de oficina, situación que se ha resuelto escogiendo fechas y horarios accesibles para todas las personas.

Otras estrategias para atender los problemas

Plano institucional

De acuerdo con la sociedad civil, los problemas en las ANP se han resuelto cuando los distintos sectores han logrado involucrarse para crear planes y repartir responsabilidades. Como ejemplo mencionaron que la participación de la academia ha sido fundamental para definir las acciones de protección en la región. Por su parte, la labor del sector privado se ha enfocado en la supervisión del turismo.

Otro de los elementos que para el sector de la sociedad civil es central para atender las problemáticas es la actualización de los planes de manejo, sobre todo en atención a la NOM 051 sobre especies prioritarias y en peligro de extinción. De acuerdo con el sector academia, la actualización de la norma es importante, pero



requiere también del compromiso institucional para hacer valer los acuerdos y la normatividad existente.

De igual manera, la sociedad civil mencionó que para fortalecer el plano institucional se debe dar cumplimiento a los acuerdos internacionales que México firma, así como a la Agenda 2030 y los ODS. De acuerdo con la perspectiva de este sector, los ODS pueden ayudar a encontrar una guía sobre cómo hacer frente a los retos de la conservación y el desarrollo.

El sector gubernamental recalcó que para fortalecer la labor de vigilancia se debe trabajar de manera interinstitucional, es decir que exista un vínculo entre Conanp y Profepa para realizar las inspecciones y la aplicación de la ley cuando se identifica algún acto delictivo o que afecte a las ANP.

Plano económico

Como se ha mencionado a lo largo del documento, uno de los problemas que más afecta el desempeño de las ANP es la falta de recursos económicos. En este sentido, la sociedad civil señaló que es necesario encontrar estrategias que permitan aprovechar los recursos provenientes del turismo para solventar los gastos de la ANP. En sintonía con esta idea, el sector gubernamental señaló que los recursos entrantes para cada ANP deberían poder administrarse de manera directa por cada parque y no esperar la asignación desde el presupuesto federal.

Al respecto el sector privado también mencionó que la brecha económica podría solventarse respetando los recursos generados por cada ANP y así recibir la misma cantidad, no menor sino igual para operar en cada periodo asignado. Otra de las perspectivas del sector privado en materia económica fue que al menos el 50% de lo generado regrese a cada ANP para poder realizar las actividades planeadas.

Involucramiento ciudadano

Uno de los temas de mayor interés fue el referente al papel que tienen los usuarios en la conservación y en el respeto a las ANP. Para la sociedad civil, los esfuerzos deberían dirigirse también en la educación ambiental para ampliar la información y los conocimientos entre las personas sobre el valor de la conservación, las especies que se encuentran en las ANP, el funcionamiento de los ecosistemas etc.

De manera complementaria, el sector gubernamental señaló que hace falta obtener respaldo por parte de la academia para guiar o generar la información ecológica necesaria y las estrategias para divulgarlas entre la población. Para ambos sectores, gubernamental y sociedad civil, es importante el papel que el sector privado puede tener para no limitarse a la guía de turistas sino en la transmisión de información y en la educación ambiental.

Entre otras cosas, la academia mencionó que además de los talleres para niñas, niños y juventudes, hay que crear espacios de formación para todas las personas, pues a partir de espacios de intercambio y diálogo intergeneracional se pueden construir los caminos para compartir el valor de la conservación y los beneficios de las ANP en esta materia.

Perspectiva de género

En materia de género, se mencionó por parte de los sectores academia y sociedad civil que en Isla Isabel la presencia de las mujeres es reducida, pues la práctica pesquera es una actividad que suelen realizar los hombres. Sin embargo, es importante prestar atención a esta situación pues las afectaciones ambientales y económicas impactan de forma diferenciada entre hombres y mujeres.

Un elemento mencionado por la sociedad civil es que en la cooperativa pesquera, las mujeres pueden acceder a un puesto de representación cuando sus esposos fallecen; por otro lado se mencionó que hay algunas mujeres que son socias de la cooperativa que no pueden navegar y ese permiso lo “rentan” a un hombre.

Gestión entre sectores

El último apartado sobre las estrategias para atender las problemáticas es el referente a la gestión entre sectores y actores. Si bien el consejo asesor tiene un papel fundamental para acercar los intereses y construir de manera conjunta, es cierto que los sectores interactúan y se relacionan más allá de dicho espacio.

Por lo anterior, la sociedad civil mencionó que en el marco de las relaciones entre sectores es fundamental construir buenas relaciones en el campo para mejorar la gestión del ANP a través de una buena colaboración en el día a día.

Para el sector gubernamental esta situación es fundamental y pasa por mejorar la comunicación entre los sectores y al interior de estos. En un testimonio se mencionó que muchas veces se generan acuerdos y se firman minutas, sin embargo, los resultados no llegan a todas las partes que integran el sector por lo que no se enteran de los acuerdos. Así, no solo es necesario trabajar con representatividad en el consejo, sino que los representantes cumplan con sus compromisos frente a sus representados.

Finalmente, desde la academia se mencionó que se percibe la presencia de problemas, aunque no de conflictos. Los problemas pueden resolverse porque hay cordialidad entre los sectores. Para este sector, tanto pescadores, empresas turísticas, sociedad civil y gobierno escuchan cuando hay algo que presentar y son receptivos a las cosas que se deben realizar.

Hasta aquí se han presentado las principales problemáticas y las estrategias que se consideran como opción para atenderlas. De acuerdo con el marco teó-

rico, los problemas pueden o no anteceder a los conflictos, razón por la cual es necesario diferenciar entre cada una de las categorías.

En la siguiente sección se expondrán los resultados sobre la percepción de los actores en relación con los conflictos identificados por los actores.

Conflictos identificados

De acuerdo con los testimonios, el conflicto identificado es referente al cierre del ANP Islas Marietas. Como se expuso en la sección anterior, las problemáticas —a pesar de que son amplias y diversas— no han desatado conflictos, al menos en la percepción de los actores.

Un ejemplo de los problemas que hubo en las ANP es la situación referente a las especies invasoras en Isla Isabel, misma que fue atendida y resuelta gracias a la colaboración de las distintas partes sin llegar a convertirse en un conflicto.

En el caso de Islas Marietas, los actores identifican que sí hubo un conflicto, mismo que se presentó en 2016 y fue debido al cierre de la Playa del Amor o Playa Escondida, que es considerada como el elemento atractivo del ANP. A continuación, se presentarán algunos de los elementos de este conflicto y las distintas perspectivas de los actores.

De acuerdo con la academia el problema inició porque frente a la debilidad institucional y la incapacidad para vigilar el ANP, no hubo un control sobre la cantidad de personas que entraban a la playa y el tiempo que se quedaban, así como de las actividades que realizaban. Estas acciones ocasionaron que el área comenzara presentar impactos en las condiciones de los ecosistemas terrestres y marinos; entre otras cosas se mencionó que las afectaciones por el manejo inadecuado tardarán de 30 a 50 años en poder ser revertidos.

El sector gubernamental comentó que hasta antes del conflicto por el cierre de la playa, la Conanp contaba solo con un guardaparque que se enfrentaba al reto de vigilar visitas de hasta tres mil personas en un día, en una sola playa. Tanto para el sector gubernamental como el académico y la sociedad civil, esta situación marcó el punto crítico y que permitió que tanto la Semar como la PROFEPA estuvieran de acuerdo en que lo mejor era cerrar la playa y prohibir la entrada a los visitantes.

El sector académico mencionó que en ese momento estaban de acuerdo con la medida, pues a pesar de considerarla como drástica, era la única opción para detener el impacto ambiental y las afectaciones a los ecosistemas.

Como respuesta, el sector privado comenzó a gestar acciones de protesta para manifestar su inconformidad: se hicieron marchas y se cerraron carreteras, entre otras acciones, para que el ANP volviera a abrir sus puertas. Para el sector privado el cierre del parque significó la pérdida del ingreso para la manutención de sus familias.

Cabe mencionar que la prensa comenzó a publicar que se cerraba el ANP completa cuando la situación real era que solo la Playa del Amor cerraría el acceso a visitantes. Esta situación también incrementó el conflicto, ya que la opinión pública no contaba con la información verídica sobre lo que estaba ocurriendo. De acuerdo con el gobierno, la playa permaneció cerrada cerca de cuatro meses.

Análisis del conflicto

En esta sección se realiza el análisis del conflicto descrito. Es necesario recordar los tres elementos que integran un conflicto:



En este sentido, se inicia reconociendo a las personas o actores involucrados, así como las preocupaciones, intereses y posiciones expuestas en los testimonios. Como se puede observar, tanto la academia como la sociedad civil y el gobierno se manifestaron preocupados por la conservación y el estado en el que se encontraba la Playa del Amor. Para la academia y el gobierno la posición era la de cerrar la playa, en tanto que la sociedad civil buscaba equilibrar la conservación con el aprovechamiento, sin que exista información sobre su postura frente al cierre de la playa.

El sector privado, sobre todo las empresas turísticas, se manifestaron en contra del cierre y expresaron preocupación por las afectaciones económicas que podrían sufrir.

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo teórico, el debate entre conservación y desarrollo es uno de los elementos centrales que se discuten en la política ambiental y que tiene elementos para su análisis en las experiencias locales como la de Marietas.

Tipo de actor	Preocupaciones e intereses	Posición
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> · Conservar la Playa del Amor y el ANP en conjunto. · Preocupado por el estado de conservación 	En busca de un acuerdo para la conservación y el aprovechamiento del ANP.
Academia	<ul style="list-style-type: none"> · Preocupado por el estado de conservación y las afectaciones a las poblaciones marinas y terrestres. 	A favor del cierre de la playa
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> · Conservar el ANP en conjunto. · Preocupado por impactos en ANP, Playa del Amor y especies marinas. · Preocupado por la situación económica de la región. 	A favor del cierre de la playa
Sector turístico	<ul style="list-style-type: none"> · Preocupado por las afectaciones económicas. · Aprovechar la playa para realizar actividades turísticas 	En contra del cierre
Población local y turistas	<ul style="list-style-type: none"> · Población local afectada por el cierre de actividades turísticas y no poder acceder a la playa. 	Sin información al respecto

El segundo punto para el análisis del conflicto es el referente a los problemas. En este caso, se realiza la distinción en el marco de las dimensiones propuestas, desde las que se reconoce que la debilidad institucional y la falta de información sobre la capacidad de carga fueron antecedentes directos del conflicto. Fueron las afectaciones específicas sobre la Playa Escondida las que detonaron las preocupaciones de los sectores.

En la dimensión económica se reconoció una sobreexplotación del espacio al permitir la entrada de hasta tres mil personas por día.

Dimensiones	Descripción
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> · Debilidad institucional · Falta de información sobre la capacidad de carga
Dimensión situada y multiescalar	<ul style="list-style-type: none"> · afectada por impactos en las condiciones de los ecosistemas terrestres y marinos
Dimensión jurídica-institucional	<ul style="list-style-type: none"> · debilidad institucional y la incapacidad por vigilar el ANP, no había un control sobre la cantidad de personas que entraban a la playa
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> · Llegada de hasta tres mil personas en un día

El tercer punto es el referente al proceso; pueden identificarse los siguientes momentos:

- 1 Evaluación de las afectaciones** ambientales en la Playa Escondida por el uso indiscriminado por parte de la academia y el gobierno.
- 2 Decisión gubernamental** de cerrar la playa, apoyada por la academia.
- 3 Manifestaciones en contra** de la decisión por parte del sector privado y la población local.
- 4 Negociación** mediante mesas de diálogo y construcción de acuerdos.

Ahora bien, de acuerdo con los testimonios, el conflicto cumplió con las siguientes características:

Característica	Descripción
Complejidad e interdependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera la relación entre las problemáticas ambientales, políticas, sociales y económicas.
Involucran gran cantidad de información técnica y científica	<ul style="list-style-type: none"> • La información sobre la capacidad de carga en el ANP jugó un papel central tanto en el cierre de la playa como para tomar las decisiones de reapertura.
Ligada a grandes riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Los riesgos ambientales como afectaciones a especies y al estado de ecosistemas, estaban presentes y se relacionaban con los riesgos económicos y sociales que podrían afectar a las personas.
Interés público	<ul style="list-style-type: none"> • El debate se centró en temas como la conservación y el desarrollo económico llamando la atención de distintos sectores.

Una vez descritas las características del conflicto, es turno de analizar lo que ocurrió. Para ello se describen los resultados de las mesas de negociación, en el marco de la transformación positiva del conflicto.

Resultados y transformación positiva del conflicto

Frente al conflicto se organizaron mesas de diálogo y discusión para decidir cuál era la mejor estrategia para volver a abrir la playa y reactivar el turismo. En este sentido, el sector academia reconoce que “fue un arduo estire y afloje entre los prestadores de servicios turísticos, academia y gobierno, pues únicamente el sector académico estaba de acuerdo en el cierre”.

En las mesas de negociación se establecieron condiciones para poder volver a abrir la playa, entre otras:

- Se estableció un determinado número de personas para ingresar a los sitios, mismo que se fundamentó con el estudio de capacidad de carga. Se redujo de tres mil a ciento dieciséis personas diariamente.
- Se definieron horarios y se determinó que cada media hora podrían entrar hasta quince personas a la playa escondida.
- Se determinó que las personas que accedieran a Playa Escondida lo harían utilizando casco y chaleco; se prohibió la entrada con alimentos, así como la extracción de elementos tales como conchas, estrellas de mar, rocas, etcétera.

En otro orden de ideas, el cierre de la playa incentivó la participación y colaboración entre sectores. Como ejemplo, permitió que el sector privado y la sociedad civil formaran la OSC Bahía Unida, la cual tiene como objetivo el administrar los recursos que se recaudan por los servicios turísticos para desarrollar actividades de conservación, educación ambiental y facilitar el acceso a los recursos que se requieren para la vigilancia y monitoreo del ANP.

Como consecuencia se fortalecieron las relaciones, los compromisos y las capacidades institucionales para poder realizar las funciones de vigilancia, monitoreo y conservación.

De acuerdo con el sector gobierno, esta experiencia dejó aprendizajes entre los que destacan:

- Es esencial identificar a los actores clave y diversificar las estrategias de comunicación y negociación en función de sus intereses.
- En el mapeo de actores, se requiere conocer a quienes comparten las preocupaciones y que pueden ser aliados, así como a aquellos con quien se requiere trabajar más.
- Hay que ser firme en cuanto al cumplimiento de la normatividad ambiental.
- Es necesario tener claridad y certeza de las metas que se pretende alcanzar y trabajar en favor del beneficio ambiental y social.

El cierre de la Playa Escondida generó descontento entre varios sectores: en un inicio provocó distanciamiento entre los actores y puso de manifiesto los intereses que se percibían como contrapuestos. Entre otras cosas, el conflicto pudo hacer evidente la debilidad institucional y la desigualdad en el acceso a los recursos para gestionar el ANP. La transformación del conflicto permitió que se construyera una ruta distinta en la que los distintos sectores se involucraron y participaron a favor de la conservación de Islas Marietas. Cabe mencionar que “la mejor forma de cumplir con los objetivos particulares de cada uno es ayudar a los otros a cumplir los suyos”. En el caso de Marietas, el sector privado apostó

por cumplir la normatividad y destinar parte de los ingresos para que la Conanp pueda operar de mejor manera en el ANP.

Posibilidades del diálogo

De acuerdo con los aprendizajes expuestos por el sector gubernamental, uno de los elementos centrales es el diálogo entre actores. Para el sector privado, la organización interna y las mesas de negociación les permitieron exponer sus preocupaciones, así como crear estrategias conjuntas para atender las problemáticas y transformar el conflicto.

En el caso de Isla Isabel, se percibe que falta disponibilidad y voluntad para dialogar sobre el presente y futuro de la isla. El sector sociedad civil reconoce que los esfuerzos comienzan a dar fruto entre las juventudes que están a favor de un cambio o que presentan perspectivas distintas para la isla.

Recomendaciones para mejorar la gestión de las ANP

1. En el caso de Islas Marietas es necesario mejorar la vigilancia comunitaria como una alternativa. Desafortunadamente no se percibe el sentido de pertenencia que hay en Isla Isabel. La situación actual es que después de que el guardaparques se va —a las 15:00 horas— “se hace lo que se quiere”.
2. Mejorar la coordinación y el apoyo de las autoridades: la Conanp puede vigilar y documentar, pero hasta ahí. Las reglas se rompen porque la ganancia económica se antepone a todo. La Profepa es quien puede incidir un poco más, ya que las atribuciones de Conanp no lo permiten.
3. En Isla Isabel se requiere de un programa de gestión cercano a los pescadores, así como continuar con los monitores comunitarios. Es una aproximación clara: ellos observan todo, cuentan con la información generacional. Pensar en implementar un proceso de monitoreo a largo plazo con la opción clara de retribución a quienes lo realicen.
4. Apoyos sociales para el manejo de la pesca, como área de oportunidad, ya que esta actividad ya no es tan redituable actualmente.
5. Sin apoyo de recursos para el manejo de las ANP no se puede pensar siquiera en realizar trabajo a mediano plazo. No sólo en estas ANP, sino en todas las del país.

Lista de personas entrevistadas

Nombre	Sector
José Miguel Gabutti	OSC
Mauricio Cortés	OSC
Cristian Susana Casas Arroyo	OSC
Paola Bauche	OSC
Adolfo Tortolero	OSC
Alexandra Álvarez del Castillo	Privado
Areli Zuleth Cueto Valdivia	Gobierno
Adán Ojeda Villa	Privado
Félix Aguirre	Academia/privado
Octavio Aburto	Academia
Amilcar Levi Cupul Magaña	Academia
Paola Rodríguez Troncoso	Academia
Oscar Ubisha	Academia
Jorge Castrejón	Gobierno
Patricia Lara	Gobierno
María Ugarte	OSC

Bibliografía

- Balvin, D. (2005). *La negociación en los conflictos ambientales*. Moquegua.
- Berdegúe, J., Ocampo, A., y Escobar, G. (2000). *Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural. Guía metodológica*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (1991). *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo XXI
- Boulding, K. (1973). *Economic Issues in International Conflict*. New York: Kikos VI.
- Conabio. (2016). *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030*. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- . (2017). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Obtenido de http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/db_mexico.html
- Definiciones comunes de los conflictos socioambientales*. Obtenido de <https://consejoderedaccion.org/formacion/definiciones-comunes-de-los-conflictos-socioambientales>
- F. F. Latinoamericano (2013). *Transformación de Conflictos Socioambientales. Conceptos, análisis y diseño de una estrategia de intervención*. Quito, Ecuador.
- Fisas-Armengol, V. (1987). *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Lerna, D.L.
- Gerzon, M. (2006). *Leading Through Conflict: How Successful Leaders Transform Differences into Opportunities*. Boston, Mass: Harvard Business School.
- Greider, T., Garkovich, L. (1994). *Landscapes: The Social Construction of Nature and the Environment*. *Rural Sociology*, 1(59), 1-24.
- Hensler, L., Merçon, J. (2020). *Áreas Naturales Protegidas como territorios en disputa: intereses, resistencias y acciones colectivas en la gestión compartida*. *Sociedad y Ambiente*, 180-211.
- Jara, O. (2012). *Sistematización de experiencias, investigación y evaluación: aproximaciones desde tres ángulos*. San José, Costa Rica: CEP Centro de Estudios y Publicaciones.
- Lederach, J. (1995). *Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures*. New York: Syracuse University Press.
- Leff, E. (1998). *Saber Ambiental: Sustentabilidad, Racionalidad, Complejidad, Poder*. Ciudad de México: Siglo XXI/UNAM/PNUMA.
- . (2001). *Justicia ambiental: Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*. Ciudad de México: PNUMA/UNAM.
- Martínez Esponda, X. (2015). *Guía para conocer y cuidar nuestras áreas naturales protegidas*. Ciudad de México: CEMDA. Recuperado de <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/>

- Olivo, J. (2016). *La protección de la biodiversidad en el derecho ambiental mexicano: un análisis de la legislación desde el enfoque de especies amenazadas y su hábitat crítico*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 347-371.
- Olmedo Neri, R., y Gómez, M. (2020). *Conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe: un análisis del panorama regional desde la ecología política*. Iberoamérica Social. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7722858>
- Ortiz, P. (1997). *Globalización y Conflictos Socioambientales. Aproximación comparativa en torno a actores, estrategias y escenarios*. Quito: FAO-FTPP.
- Packard Foundation. (2018). *Estrategia Marina Para México*.
- Paz Salinas, M. (2012). Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México. En D. Tetreault, H. Ochoa García y E. Hernández, Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil. Guadalajara: ITESO.
- Peña, A., Durand, L. y Álvarez, C. (1998). *La diversidad biológica de México: Estudio de País*. Ciudad de México: Conabio.
- Psathakis, J., et al. (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*. Buenos Aires: Fundación Cambio Democrático.
- Rebón Gallardo, M. (2000). Distribución, abundancia y conservación de la avifauna de las islas Marietas, Nayarit, México. *Anales del Instituto de Biología. Serie Zoología*. 71 (1), 59-88.
- Rodríguez, I., Inturias, M., Frank, V., Robledo, J., Sarti, C., y Borel, R. (2019). *Conflictividad socioambiental en Latinoamérica. Aportes de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica*. FES Transformación.
- Sarti, C. y Aguilar, I. (2008). *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*. Guatemala: Fundación Propaz.
- Székely, A. (1994). *Protección legal a la biodiversidad en México*. Ciudad de México: Conabio.
- Temper, L. y Martínez-Alier, J. (2021). *Atlas de Justicia Ambiental*. Obtenido de <https://ejatlas.org/?translate=es>
- Vargas, F. (1984). *Parques Nacionales de México*. Ciudad de México: Semarnap.
- Wallensteen, P. (2007). *Understanding conflict resolution: war, peace and the global system*. Londres: SAGE Publications.
- Witness, G. (2021). *Última Línea de Defensa. Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente*. Global Witness. Obtenido de: <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>



Agradecimientos

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la participación y colaboración de múltiples actores representantes de la academia, comunidades, sociedad civil, filantropía internacional, gobierno y sector privado.

Investigación y redacción

Danaé Peña, Centro de Colaboración Cívica.
María Huet, Centro de Colaboración Cívica.
Carlos Ham, Centro de Colaboración Cívica.

Revisión

Paulina Cerdán, Centro de Colaboración Cívica.

Centro de Colaboración Cívica (2023),
Transformando las áreas naturales como espacios de paz en el noroeste mexicano,
Ciudad de México, México

Primera edición

DR © Centro de Colaboración Cívica
Viena 161 Int. 31. Col. Del Carmen, Coyoacán, Ciudad de México 04100
web: www.colaboracioncivica.org

Corrección de estilo: Ramón Meza
Diseño editorial y forros: Patricia Reyes, Nosótrica Ediciones
Fotografías: ©Adobe Stock, salvo cuando indicado
Islas Marietas (pp. 6-29, 114), Parque Nacional Cabo Pulmo (pp. 30-65), Isla Isabel (pp. 66-111, 115)

Todos los derechos reservados.

Hecho en México.

Este libro se terminó de editar en marzo de 2023

