

Rosa dos Ventos
Rosa dos Ventos
Rosa dos Ventos
Rosa dos Ventos
Rosa dos Ventos

Rosa dos Ventos

Revista do Programa de Pós-Graduação em Turismo
Universidade de Caxias do Sul jul. 2011 vol. 3/nº2

TURISMO RURAL, POLÍTICA AMBIENTAL Y REDES DE POLÍTICA PÚBLICA En La Reserva De La Biosfera De La Mariposa Monarca

RURAL TOURISM, ENVIRONMENTAL POLICY AND PUBLIC POLICY NETWORK In La Reserva de La Biosfera de La Mariposa Monarca

Susana Esquivel Ríos¹,
Graciela Cruz Jiménez²,
Lilia Zizumbo Villareal³,
Cecilia Cadena Inostroza⁴,
Rocío Del Carmen Serrano Barquín⁵

Resumen: La política ambiental mexicana se ha vislumbrado como un mecanismo para frenar el deterioro en las Reservas de la Biosfera. La Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca (RBMM) es una de las más conflictivas, porque su influencia es extensiva a las localidades urbanas y rurales aledañas a los sitios protegidos. Tal situación pone en entredicho el éxito de esta política para la Reserva, donde el continuo deterioro se refleja en la pérdida de bosques, mortandad de la mariposa, disminución de mantos freáticos y la amenaza creciente sobre sus recursos como consecuencia del turismo masivo. Este panorama se complejiza por la presencia de actores públicos, sociales y privados que interactúan en la Reserva en forma de una red. Analizar, las

¹**Susana Esquivel Ríos** - Licenciada en Turismo, Maestrante en Estudios Turísticos. Facultad de Turismo y Gastronomía de la UAEMex, susanaer_re83@yahoo.com

²**Graciela Cruz Jiménez** - Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la UAEMex, gracicj@hotmail.com

³**Lilia Zizumbo Villareal** - Dra. en Sociología, Investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la UAEMex, lzv04@yahoo.com

⁴**Cecilia Cadena Inostroza** - Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora de El Colegio Mexiquense, ccadena@cmq.edu.mx

⁵**Rocío Del Carmen Serrano Barquín** - Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la UAEMex, rocioserba@yahoo.com.mx

relaciones entre éstos bajo el enfoque de Redes de Política Pública, amplía las posibilidades de entender y explicar los aciertos y fracasos de la política ambiental en un espacio ejidal.

Palabras clave: Política ambiental, mariposa monarca, turismo, redes de política públicas

Abstract: The Mexican environmental policy envisioned as a mechanism to halt the deterioration of Biosphere Reserves. The Reserve of the Monarch Butterfly Biosphere Reserve (MBBR) is one of the most contentious, because his influence extends to the urban and rural locations adjacent to protected sites. This situation calls into question the success of this policy for the reserve, which reflects the continuing deterioration in forest loss, death of the butterfly, groundwater decline and the growing threat of their resources as a result of mass tourism. This scenario becomes more complex by the presence of public actors, private and social interacting in the Reserve as a network. Analyze the relationships between them under the focus of public policy networks, expands the possibilities to understand and explain the successes and failures of environmental policy in an ejido space.

Keywords: Environmental policy, monarch butterfly, tourism, public policy networks

Resumen: La política ambiental mexicana se ha vislumbrado como un mecanismo para frenar el deterioro en las Reservas de la Biosfera. La Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca (RBMM) es una de las más conflictivas, porque su influencia es extensiva a las localidades urbanas y rurales aledañas a los sitios protegidos. Tal situación pone en entredicho el éxito de esta política para la Reserva, donde el continuo deterioro se refleja en la pérdida de bosques, mortandad de la mariposa, disminución de mantos freáticos y la amenaza creciente sobre sus recursos como consecuencia del turismo masivo. Este panorama se complejiza por la presencia de actores públicos, sociales y privados que interactúan en la Reserva en forma de una red. Analizar, las relaciones entre éstos bajo el enfoque de Redes de Política Pública, amplía las posibilidades de entender y explicar los aciertos y fracasos de la política ambiental en un espacio ejidal.

Palabras clave: Política ambiental, mariposa monarca, turismo, redes de política públicas

INTRODUCCIÓN

La pérdida acelerada del patrimonio natural en México ha generado durante las últimas cuatro décadas agudos impactos ambientales, incluida la pérdida de especies silvestres y de ecosistemas, la disminución de mantos freáticos, la erosión de los suelos entre otros, derivados de procesos ancestrales como: conflictos agrarios, fuertes presiones demográficas e industriales, proyectos agropecuarios, la explotación y deterioro de vastas áreas de bosques, conflictos por agua o por el dominio de

territorio, demanda de madera como combustible y para la industria de la construcción, falta de interés de comunidades por conservar sus recursos y, en parte también del turismo masivo.

Esta serie de situaciones se convirtió en un problema público que obligó al establecimiento de políticas para, si no solucionarlo, al menos para frenarlo. Su sentido público también está dado porque implica un nuevo proceso de decisión, gestión, colaboración e interlocución entre los distintos actores que toman parte de las

acciones para atenderlo: gobierno en sus distintos ámbitos, Organizaciones No Gubernamentales, sector privado y en particular localidades asentadas en zonas protegidas que fueron declaradas como tales para regular y con ello ordenar las actividades que tienen lugar en ellas.

A partir los años setenta del siglo pasado, se reconoció que los recursos naturales eran un elemento determinante en el desarrollo humano. Más tarde, el fuerte efecto del Informe Brundtland en 1987, de la Conferencia de Río en 1992 y de los diversos eventos internacionales subsiguientes, evidenciaron la necesidad de mayor compromiso político de los Estados-naciones para tomar medidas que contrarrestaran el deterioro ambiental progresivo y conservaran la biodiversidad (Brenner, 2009). Es decir, se puso el acento en la implementación de políticas públicas de conservación del medio ambiente, dentro de las cuales se promovió la creación de áreas protegidas que prioritariamente fungieran como soporte de conservación, uso sustentable y distribución equitativa de los recursos, donde fuera posible tanto manejar como controlar la relación del medio ambiente y de las poblaciones humanas.

Este documento corresponde al protocolo de investigación “El turismo y la política ambiental en la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca a la luz de las redes de política pública”, del Programa de Maestría y Doctorado en Estudios Turísticos de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México. En él se expone en el contexto planteado al inicio, la implementación de la política ambiental en México y su aplicación en dicha Reserva, poniendo el acento en la actuación de los actores públicos, sociales y privados. Entre los primeros destacan dependencias federales y estatales; entre los sociales las

Organizaciones No Gubernamentales y los propios ejidatarios poseedores de la tierra, así como los prestadores de servicios turísticos. Todos ellos, alrededor de la política ambiental y la prestaciones de servicios al visitante.

Como esbozo de la metodología que se aplicará, se plantea analizar las relaciones entre los distintos actores que toman parte de la política ambiental y el turismo, a fin de establecer el vínculo entre los resultados de política y las acciones turísticas implementadas, para determinar el rol de esa actividad en torno a la conservación de los recursos y como unificador de las familias asentadas en los distintos ejidos.

La problemática asociada con la intervención de distintos actores con objetivos e intereses divergentes, no sólo respecto al turismo, sino al aprovechamiento de otros recursos de la Reserva, que alteran el hábitat de la mariposa monarca, también es planteada en este documento.

METODOLOGÍA

Como parte de esta investigación se analizará el papel que juega el turismo en torno a la conservación y protección de la RBMM, por ser una de las zonas con mayor afluencia en México, al recibir a 133,263 visitantes por año en sus cuatro accesos turísticos oficiales ubicados en los santuarios de El Rosario en el Estado de Michoacán y El Capulín, Cerro Prieto y la Mesa, en el Estado de México, siendo los dos los primeros los más visitados, por contar con senderos pavimentados, además de disponer de infraestructura y servicios turísticos básicos (Martín, 2001).

Por otra parte, será importante analizar el quehacer de actores públicos, organizaciones no gubernamentales y,

Fundaciones, pues frente a la problemática expuesta, las indagaciones iniciales revelan que están trabajando por separado en torno a la conservación ambiental y al turismo, pues a pesar de que esta actividad no es el único factor que ha provocado el deterioro de los recursos naturales, está latente que dependiendo de su orientación, pueda incidir de manera favorable o no en la RBMM.

Lo anterior, a partir de analizar, entender y explicar las relaciones entre los distintos actores que toman parte de esa estrategia de acción en dicho lugar, lo cual requiere del enfoque de Redes de Política Pública. Según Klijn (1997), estas redes son “patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se conforman entorno a un problema o programa de políticas”. Esta interdependencia a la que se refiere el autor, está condicionada por los recursos que posee cada actor que forma parte de la red, que van desde financieros, de información, normativos, políticos y técnicos, entre otros. Cada organización (u actor) interactúa con otras para adquirir los recursos de los que carece o para intercambiar otros, a fin de alcanzar sus objetivos, con lo cual a su vez establece relaciones de cooperación. La dependencia se concreta por el hecho de que ningún actor puede tener todos los recursos y siempre estará sujeto en mayor o menor medida a los de otros, tal y como lo señala Thompson (1967).

Este enfoque servirá para conocer en su justa dimensión la forma en que intervienen los actores públicos, sociales y privados, con base en sus objetivos e intereses vinculados a la política ambiental en la RBMM, a fin de establecer su grado de participación, inacción e incluso duplicidad de funciones en la conservación de los recursos naturales cuyo deterioro continúa pese a la existencia de diversos ordenamientos legales para evitarlo.

Derivado de este análisis también podrán explicarse las relaciones que establecen entre sí dichos actores en función de los recursos de distinto tipo que ponen en juego dentro de la referida política, así como el grado de dependencia o cooperación entre ellos

Al mismo tiempo, este análisis posibilitará detectar de manera particular, el vínculo de esos resultados de política con las acciones turísticas puestas en marcha en el santuario de la monarca, con el propósito de establecer el impacto que ha generado el turismo, ya sea como una actividad que ha contribuido al deterioro de los recursos o por el contrario, si ha cumplido los propósitos de concienciación y conservación. Asimismo podrán apreciarse las formas de participación de la comunidad asentada en el santuario con otros actores de distintos sectores. En este sentido el conocer los resultados de este análisis permitirá no sólo conocer la realidad por la que atraviesa la RBMM en torno a sus políticas ambientales sino también el papel que está desempeñando la actividad turística dentro de ella. De igual manera, como resultado de la investigación está latente la posibilidad de implementar al turismo como una actividad responsable ambientalmente que permita el desarrollo económico de las poblaciones sin necesidad de utilizar de manera inadecuada sus recursos naturales.

RESULTADOS

Derivado de la información documental y el acercamiento inicial con algunas autoridades, es posible afirmar que la importancia de la Reserva radica en que durante los meses de octubre a febrero alberga a la mariposa monarca para su hibernación, la cual es parte de un fenómeno migratorio que abarca Estados Unidos, Canadá y México e incluso fue declarado en 2008 por la UNESCO como

Patrimonio de la Humanidad. Su relevancia también está dada por ser un área de captación de agua de lluvia que alimenta a numerosos cuerpos de agua que abastecen a centros urbanos y localidades de la región y, por albergar a una vasta diversidad de especies (Programa de la RBMM, 2001).

Está ubicada en los Estados de México y de Michoacán; dentro de ellas se han establecido áreas denominadas santuarios de la mariposa monarca, que se encuentran separados unos de otros, ya que están distribuidos en los municipios mexiquenses de Temascalcingo, San Felipe del Progreso, Donato Guerra y Villa de Allende, y en los michoacanos de Contepec, Senguio, Angangueo, Ocampo, Zitácuaro y Aporo. Es de resaltar que existen bosques donde llega el lepidópetro a hibernar, que no han sido incluidos dentro de la Reserva, ya sea porque reciben menor cantidad de mariposas que la mayoría de los santuarios o bien, porque cuando se creó la Reserva la especie no llegaba a sus bosques. Al no estar sujetas a la normatividad, en esas áreas se genera un inadecuado uso de sus recursos, aún mayor que en aquellos donde presuntamente existe regulación, situación que agrava los efectos sobre el hábitat de la mariposa la cual se desplaza de un sitio, lo que impide un monitoreo exacto.

El hecho de que la mayoría de los santuarios compartan su territorio entre el Estado de México y el de Michoacán, conlleva diferencias e implicaciones de distinto tipo: partidistas, presupuestales, de aprovechamiento y conservación, entre otras. Ejemplo de ello es que mientras Michoacán realizan un amplio aprovechamiento de los bosques para satisfacer sus actividades económicas como la producción de muebles, en el Estado de México la tala ha estado prohibida a partir de 1999 a la fecha, por lo que de acuerdo con la Procuraduría Federal

de Protección al Ambiente (PROFEPA) existe mayor presión forestal en Michoacán (Romeu, 2009)

Por otra parte, uno de los factores que podría incidir en evitar una adecuada coordinación estatal para preservar sus santuarios y que será parte del análisis de este estudio, es la filiación partidista de sus gobernantes. El Estado de México ha estado regido tradicionalmente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Michoacán por el de la Revolución Democrática (PRD); otros elementos más se refieren a las actividades que cada uno considere como prioritarias dentro de la Reserva, así como al desigual presupuesto que destinan a esta tarea, teniendo en cuenta que en parte por su mayor número de habitantes y el ingreso que éstos generan, el Estado de México tiene mayor asignación presupuestal por parte de la Federación.

El objetivo planteado para la RBMM prioriza la conservación y protección del medio ambiente; pese a ello ha ido en aumento el deterioro de sus recursos naturales, particularmente de los bosques en sus santuarios, a tal grado de que a tan solo un año de que la UNESCO hizo la referida declaratoria, la ha orillado a cuestionar la viabilidad de mantenerlo para el caso particular de México, dentro de la categoría de Patrimonio de la Humanidad. Los diversos factores que en su conjunto han contribuido a esta degradación merecen un análisis integral, pues se encuentran estrechamente relacionados.

En la Reserva el régimen de tenencia social de la tierra es ejidal o comunal, lo cual convierte a sus habitantes en propietarios por derecho, tanto de territorios como de recursos. Frente a este hecho, el primer problema es conciliar un interés público enfocado a la preservación de los ecosistemas y de sus recursos ambientales,

con las necesidades e intereses de aquellos que por derecho de tenencia, habían venido utilizando los recursos de su territorio mediante actividades como cultivo, cría de ganado, aprovechamiento forestal, uso tradicional de flora y fauna, además del turismo, el cual es considerado como una de las actividades más importantes durante periodo de hibernación de la mariposa (Programa de la RBMM, 2001).

A ello se suma la existencia de bandas de taladores armados que se aprovechan de la distancia que existe entre poblados donde viven los ejidatarios dueños de los bosques, lo cual les impide notar de inmediato la presencia de los talamontes, pues cuando los detectan, éstos se trasladan a otra parte del bosque de la Reserva, dificultando a los pobladores y a las autoridades impedir que extraigan su madera, aunque no se descarta que estas últimas sean sobornadas. Una amenaza más a los recursos es la caza ilegal durante época de veda, lo cual impide la reproducción natural de mamíferos como venado cola blanca, coyote, zorra gris y mapache, entre otros.

En la última década -de 2000, año en que amplió el territorio y se decretó como Reserva de la Biosfera, a 2010- periodo que abarcará la presente investigación, se han generado situaciones hasta cierto punto contradictorias que afectan los recursos de la zona. Si bien se redujo la explotación forestal, lo que permitió el descanso de sus bosques y la recuperación natural de la zonas núcleo y de amortiguamiento, los bosques de oyamel se siguen perdiendo, no por falta de interés y cuidado de sus habitantes, sino por la tala ilegal de grupos ajenos a la reserva. De acuerdo con el biólogo Eduardo Rendón, del Instituto de Ecología de la UNAM y estudioso del fenómeno de migración de la mariposa monarca, se prevé que de mantenerse esta

situación, la hibernación en México podría desaparecer, ante lo cual la única solución es frenar el deterioro de los bosques y la promoción de acciones efectivas para recuperar las superficies forestales (Romeu, 2009). Otra opción es implementar actividades alternativas como se ha venido haciendo en algunos sitios dentro de la RBMM, como en el santuario del Rosario o Contepec, donde el turismo ha jugado un papel importante, al fungir como generador de empleos y a la vez como contenedor de presión sobre el bosque.

Aún antes de que el área fuera decretada como RBMM, el arribo del lepidóptero atraía año con año -y lo sigue haciendo- a un creciente número de visitantes cuyas demandas han tenido que ser atendidas con la instalación de equipamiento. Si bien la afluencia ha sido considerada en los últimos años como uno de los elementos que amenazan a los recursos naturales en general y concretamente a la mariposa, porque la actividad turística en algunos santuarios se realiza sin servicios óptimos, desorganizadamente o sin una adecuada capacitación, en contraparte el turismo ha sido vislumbrado como una alternativa para generar recursos económicos entre los pobladores de la Reserva, algunos de los cuales han tenido que emigrar en busca de empleo.

Al mismo tiempo, el sector público federal, mediante secretarías como las de Turismo y de Medio Ambiente, además de la Procuraduría Agraria y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), han vislumbrado en esta actividad la oportunidad de promover actitudes de concienciación y responsabilidad hacia el entorno natural, particularmente hacia la mariposa de tal modo que se generen las condiciones para que esta área sirva como

modelo sobre el manejo de su biodiversidad biológica y cultural.

Un elemento más y que se considera focal en términos generales y particularmente para esta investigación, es el complejo entramado de organizaciones públicas que toman parte de las acciones de conservación de la mariposa en esta Reserva. En el ámbito federal, las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de la Reforma Agraria (SRA). Por tratarse de un ANP destaca en su manejo la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), junto con su órgano descentralizado, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), al igual que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Esta última apoya con programas de desarrollo forestal y de plantaciones comerciales orientadas a la conservación y restauración de ecosistemas forestales mediante financiamiento y consultaría a comunidades y a pequeños propietarios. También intervienen sus similares de los gobiernos del Estado de México y de Michoacán, al igual que dependencias municipales.

Además de la población, otros actores sociales que participan dentro de esta política ambiental son Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) internacionales y locales, tales como Bosque Modelo, Alianza de Ejidos y Comunidades de la Reserva de la Mariposa Monarca, ALTERNARE, Fundación Azteca mediante su programa Movimiento Azteca para la Mariposa Monarca; en conjunto con el Consejo de Promoción Turística de México, declaró en 2007 como maravilla de México a la RBMM, con el nombre del país de la monarcas.

Asimismo esta serie de actores sociales desarrolla una amplia gama de actividades en la Reserva enfocadas a promover la

conservación de los recursos naturales y a generar fuentes alternativas de ingresos, aunque con frecuencia recurren a recursos públicos para financiar sus actividades. La más influyente de estas Organizaciones es la World Wildlife Found WWF (o bien, Fondo Mundial de la Vida Silvestre) mediante el Programa México, Zitácuaro Michoacán, que se dedica primordialmente a la gestión del Fondo para la Conservación de la Mariposa Monarca, apoyado por donaciones de la Fundación Packard, y de recursos públicos de la SEMARNAT y de los gobiernos del Estado de México y de Michoacán.

Cabe destacar que ese Fondo ha otorgado 18 dólares por metro cúbico a los propietarios asentados en toda la RBMM que no extraigan madera en sus predios, como una forma de compensarlos y a la vez motivarlos a su cuidado, ya que con la ampliación de la Reserva en el 2000 se canceló el aprovechamiento forestal que había sido autorizado, a fin de avanzar hacia la conservación de la mariposa (WWF, 2004). Dicha cancelación generó que algunos propietarios de predios, que se vieron afectados por el decreto del año 2000 (el cual prohibía el aprovechamiento forestal en sus propiedades) se quedaran sin ingresos, por lo cual algunos de ellos interpusieron un amparo en contra de esa medida, lo que obligó al gobierno Federal, mediante la SEMARNAT, a implementar un nuevo decreto en 2007-

Como parte de esa nueva disposición se desincorporaban de la reserva los predios de los ejidatarios que ganaron el amparo restituyendo los permisos de aprovechamiento forestal en la zona núcleo. Por lo tanto el Fondo Mundial de la Vida Silvestre propuso a los propietarios que no extrajeran madera de sus predios, a incorporarse al apoyo económico que proporciona hasta la fecha la WWF. Pese a

estos esfuerzos, uno de los principales problemas sigue siendo la tala clandestina en la región, lo que significa una reducción del bosque.

Otros actores, que si bien no participan en la política ambiental, sí intervienen en la zona, son los privados, entre quienes figuran las agencias de viajes como las principales promotoras del turismo en los santuarios, a donde llevan año con año a los visitantes durante la época de hibernación, sin considerar su capacidad de carga ni las medidas de preservación ambiental, al anteponer su interés económico, beneficio del cual quedan excluidas las poblaciones pertenecientes o cercanas a los santuarios.

Como parte de la realidad de la RBMM y muy a pesar de los discursos emitidos por las autoridades correspondientes, el turismo no se ha convertido en un detonador de desarrollo socioeconómico que disminuya la presión sobre los recursos naturales y promueva entre las comunidades la aceptación de restricciones de su uso, ya que si bien los pobladores o los actores privados aprovechan el fenómeno de la mariposa monarca con fines lucrativos mediante esta actividad, también manifiestan escaso interés en su conservación. Por el contrario, han ejercido presión sobre el sector gubernamental ambiental (particularmente sobre la CONANP, debido a que esta es la institución que se encarga de regular el funcionamiento de las ANP) para que disminuya las restricciones del uso turístico; al mismo tiempo, los ejidatarios que actualmente llevan a cabo la actividad turística se oponen a la apertura de nuevos accesos turísticos, pues consideran que éstos pueden poner en riesgo el monopolio que tienen sobre la mariposa monarca.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La preocupación por el ambiente expuesta al principio de este documento, obedeció de manera paralela a ciertas presiones, tales como la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual implicó que países como Canadá, Estados Unidos y México orientaran sus agendas hacia asuntos ambientales, previendo el aumento en la explotación de los recursos naturales y materia prima; sin embargo, no fue iniciativa propia de los gobiernos, sino ante la presión de la Unión de Grupos Ambientalistas de la que formaban parte los tres países, ya que en un inicio el Tratado no respondió a las necesidades ambientales, porque ese tipo de negociaciones impedían el desarrollo del comercio libre, sin embargo finalmente se logró crear una Comisión Norteamericana para la Protección al Medio Ambiente con el aval de la declaración de Estocolmo, la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, así como el de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Barba, 1993).

En tal contexto, algunos de los supuestos de la política pública ambiental son promover la sustentabilidad, la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad, así como equilibrar la relación entre la sociedad y naturaleza, a partir de modelos apropiados de gestión, política, participación, normatividad y eficiencia de los marcos legales e institucionales (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2009). Tal propósito implica mayor participación, trabajo, transparencia, compromiso y corresponsabilidad entre los sectores vinculados con esa tarea, para que adquiera un verdadero sentido público y no sólo se le considere como tal por emanar de un ente público, en el caso mexicano, del gobierno federal, aunque los diferentes estados y la

mayoría de municipios también han ordenado disposiciones en la materia.

En este sentido pasaron algunos años para que en México se adoptaran algunas de las recomendaciones ambientales de corte internacional en cuyo marco las Áreas Naturales Protegidas (ANP) eran concebidas como una estrategia viable para la protección de los recursos naturales, y promover la equidad social. Por lo tanto, sus primeros esfuerzos conservacionistas tomaron forma con la creación en 1981 de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUE) y del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANP) durante el periodo del entonces presidente Miguel de la Madrid. Asimismo en 1988 fue promulgada la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA), que plasma los principios de la política pública ambiental mexicana. Entre tales principios se dispuso la creación de ANP en todo el país, con la finalidad de controlar y restringir las actividades humanas que pusieran en peligro su biodiversidad.

Estas acciones estaban enfocadas a promover una gestión ambiental eficiente; sin embargo, el simple hecho de promulgar leyes no implica su adopción inmediata, ni tampoco su efectividad, porque están sujetas a una serie de reglas informales que pueden contraponerse a las disposiciones oficiales y llevarlas al fracaso. Esto, además de las propias deficiencias que pudiera observar la ley al no tomar en cuenta aspectos administrativos o de planeación, que en la práctica pudieran generar duplicidad o inacción por parte de los actores responsables de adoptarlas.

A pesar de que las primeras ANP se habían establecido a finales del siglo XIX, fue a partir de las dos últimas décadas del siglo XX y hasta la primera del XXI, que se observó un notable incremento, tanto en su número total, pero particularmente en la extensión de la

superficie terrestre y marina bajo algún tipo de protección legal. En este contexto, el concepto de Reserva de la Biosfera (RB), como una derivación de ANP, fue promovido en 1974 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Las RB, son áreas de valores naturales a conservar, pero están habitadas y aprovechadas por las comunidades, de tal manera que el Estado, por medio de distintas instituciones busca un equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales, presuntamente para promover mejores condiciones de vida entre la población.

Entre los criterios que se toman en cuenta para establecer las RB, es que contribuyan a la conservación de paisajes, ecosistemas especies y variación genética; que fomenten el desarrollo económico y humano sustentable desde los puntos de vista ecológico y social; promuevan la investigación y cuenten con un mosaico de sistemas ecológicos representativos para la región. Cabe destacar que en la actualidad México cuenta con un total de 39 reservas incorporadas a esta red mundial (UNESCO, 2004).

En 1992, en el marco de la Reunión Internacional sobre Problemática del Conocimiento y Conservación de la Biodiversidad, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), además de las primeras diez reservas de la biosfera (Castañeda, 2006). No obstante, estos esfuerzos no fueron suficientes para garantizar una adecuada política ambiental, por lo que fue hasta la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) que fue reformada la LEGEEPA, en la cual se tipificó la conservación de los recursos naturales como responsabilidad conjunta de varias

secretarías de Estado y fueron incorporados centros de investigación e instituciones académicas, además de organizaciones no gubernamentales y organismos de tipo social y privado en la gestión, administración y manejo de estas áreas.

También los estados fueron facultados para crear parques y reservas en sus áreas naturales de relevancia; en tanto, a los gobiernos municipales se les fueron otorgadas responsabilidades en el cuidado de parques ecológicos urbanos y zonas de preservación ecológica. Por otra parte, con la reforma de la LEGEEPA fue incorporada la participación de ejidatarios, comunidades indígenas, grupos sociales y personas tanto físicas como morales en las iniciativas de creación de nuevas ANP en terrenos de su propiedad. Además, les fueron transferidas para su manejo áreas ya decretadas. Incluso les fue otorgado en comodato a los gobiernos estatales y municipales las áreas que se ubican dentro de su territorio para la administración y protección de los recursos naturales (Carrillo, 2005).

En todas las áreas decretadas se realizaron diversas acciones como: establecimiento de comités técnicos e instituciones de fideicomisos; aceptación de inversión privada, promoción de estímulos tanto fiscales como económicos y elaboración de sus planes de manejo, entre otras.

CONCLUSIONES

En términos generales y como lo exponen Brenner (2009) y Grannet (2005), pese a la implementación de medidas como parte de la política ambiental para la conservación y protección del recurso, estos espacios continúan presentando altos índices de contaminación y degradación ambiental. La situación en la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca es similar, lo cual puede

atribuirse a una serie de factores entre los que inicialmente se han detectado los siguientes:

Existe un complejo entramado de actores que se relacionan alrededor de la política ambiental, pero con intereses divergentes y no siempre centrados en el de conservación, como es el caso de los privados, particularmente agencias de viajes y transportistas, cuyo principal fin es la obtención de ganancias económicas sin importar si con ello trasgreden los propósitos conservacionistas o no generan un beneficio real entre los pobladores.

A pesar de la vigencia de una serie de ordenamientos legales, como se expuso en su oportunidad, no existe una aplicación efectiva debido a que por una parte, son diversas las instituciones oficiales que intervienen en la Reserva, lo cual provoca duplicidad de funciones y en casos extremos, omisión. Además persiste la falta de coordinación entre autoridades de los ámbitos federal y estatal para la aplicación de los instrumentos de política ambiental en la zona.

El presupuesto oficial es otra de las causas de esta situación, ya que el pago de nómina absorbe la mayor cantidad y en menor medida los recursos son destinados a la conservación. A ello se suma que las áreas dentro de la zona de amortiguamiento están regidas bajo el mismo sistema de protección que los santuarios, lo que implica que la comunidad no pueda utilizar los recursos de esas áreas y por tanto se reducen sus posibilidades de subsistir, por lo cual realizan clandestinamente este aprovechamiento.

En cuanto a los santuarios, pocos cuentan con programa de manejo y casi ninguno de ellos con un programa anual de manejo, por lo cual es deficiente la planeación respecto a la capacidad de carga, situación de la cual

toman ventaja los prestadores de servicios que deterioran el recurso, en detrimento económico, social y ambiental de los ejidos y sus habitantes.

REFERÊNCIAS

- Barba, Regina., (1993), "La unión de grupos ambientalistas en el proceso de negociación del tratado de libre comercio", en *Frontera del Norte*. México, disponible en www.redalyc.com
- Brenner, Ludger., (2009), "Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca", en *Economía, Sociedad y Territorio*, disponible en www.redalyc.com
- Carrillo, Lucio., (2005), "Exploración y áreas naturales protegidas: Restricción u oportunidad. Una propuesta para maximizar el beneficio de la sociedad". Universidad Nacional de Ingeniería, PERU.
- Castañeda, Javier., (2006), "Las áreas naturales protegidas de México de su origen precoz a su consolidación tardía", en *Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, disponible en www.redalyc.com
- CONANP, (2001), Programa de manejo Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. México, disponible en www.conanp.com
- CONANP, (2007), Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca. México.
- FARN, (2009), "Áreas Naturales Protegidas", Argentina, disponible en <http://www.farn.org.ar>.
- Granet, Amaia., (2005), "Desarrollo Turístico en el Región de la Mariposa Monarca, Situación Actual y Propuestas", México.
- Klijn, E-H. y G.R, Teisman., (1997), "Strategies and Games in Networks" en Kickert, Klijn y Koppenjan.
- Martín, Aaron., (2001), "Procesos de lucha y arreglos institucionales. El manejo forestal en la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca" Tesis de Maestría, Centro de Estudios Antropológicos Colegio de Michoacán, México.
- Romeu, Emma., (2009), "La Monarca: Atrapar el problema al vuelo", *Revista Biodiversitas*. México.
- SEMARNAT, (2000), "Decreto de la Reserva de la Biosfera de Mariposa Monarca", México.
- SEMARNAT, (2006), "Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico", México.
- Thompson, J.D., (1967) "Organizations in Action", McGraw-Hill, New York.
- UNESCO, (2004), "Formulario de Propuesta de Reserva de la Biosfera", disponible en www.unesco.org.
- WWF, (2004), "La tala ilegal y sus impactos en la Reserva de Biosfera Mariposa", disponible en [monarca, www.wwf.org.mx](http://monarca.www.wwf.org.mx)